

**TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PERLINDUNGAN HUKUM
BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM UNDANG-UNDANG
NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM**



Skripsi

Diajukan untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Memenuhi Syarat-syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)

Oleh

**AGUSTINA TRI WIDIASTUTI
NPM. 1421020155**

Program Studi : Siyasah

**FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
1439 H / 2018 M**

**TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PERLINDUNGAN HUKUM
BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM UNDANG-UNDANG
NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI
PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM**

Skripsi

Diajukan untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Memenuhi Syarat-syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)

Oleh

**AGUSTINA TRI WIDIASTUTI
NPM. 1421020155**

Program Studi : Siyasah

Pembimbing I : Nurnazli, S.Ag., S.H., M.H.

Pembimbing II : Eti Karini, S.H., M.Hum.

**FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
1439 H / 2018**

ABSTRAK

TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK KEPENTINGAN UMUM

Oleh

Agustina Tri Widiastuti

1421020155

Kondisi geografis Indonesia yang memiliki daratan (tanah) yang sangat luas telah menjadikan persoalan tanah sebagai salah satu persoalan yang paling urgen di antara persoalan lainnya. Laju perkembangan pembangunan membawa konsekuensi meningkatnya akan kebutuhan tanah sebagai lokasi pembangunan sarana kepentingan umum. Namun kenyataannya, proses pembangunan infrastruktur ini berhadapan dengan ketersediaan tanah yang terbatas. Sebagai jalan keluar yang ditempuh, pemerintah pun mengambil tanah-tanah hak atau yang sering disebut dengan pengadaan tanah. Namun dalam pelaksanaannya, pengadaan tanah ini banyak menimbulkan permasalahan terutama bagi pemegang hak atas tanah.

Dari uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam skripsi ini adalah Bagaimana perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah menurut UU Nomor 2 Tahun 2012 dan Bagaimana pandangan hukum Islam terhadap perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah menurut UU Nomor 2 Tahun 2012 dan untuk mengetahui pandangan hukum Islam terhadap perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Penelitian ini menggunakan pendekatan *yuridis normatif* yaitu pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian pustaka (*library research*) dengan teknik pengumpulan data melalui sumber-sumber literatur yang tersedia di perpustakaan dengan cara membaca dan menelaah buku-buku atau sumber-sumber yang berkaitan dengan masalah penelitian. Setelah itu peneliti menganalisis data dengan menggunakan metode berfikir induktif sehingga diperoleh kesimpulan.

Hasil penelitian ini adalah perlindungan hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tercantum pada pasal 37 yaitu dengan cara memberi ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah yang didasarkan atas musyawarah antara pemilik/pemegang hak atas tanah dengan instansi yang memerlukan tanah, dalam hal ini pemerintah.

Perlindungan lain juga tercantum pada pasal 38 yaitu pemegang hak atas tanah dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan apabila tidak sepakat dengan ganti rugi yang ditetapkan. Di dalam Islam tidak mempunyai satu teori lengkap yang berhubungan dengan sistem pertanahan, namun praktek-praktek pengadaan tanah juga pernah dilakukan oleh Rasulullah SAW dan Umar bin Khattab. Rasulullah SAW dan Umar bin Khattab melakukan pengadaan tanah dengan cara membeli tanah orang tersebut dengan harga yang setimpal dengan harga tanah yang dilepaskan. Pengadaan tanah baik secara sukarela atau paksa diperbolehkan dalam Islam asal dengan syarat yaitu tanah yang akan dicabut tersebut pemanfaatannya benar-benar digunakan demi kepentingan umum dan *maslahat* nya lebih besar daripada *mudharat* nya



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. H. Endro Suratmin, Sukaramé, Bandar Lampung, 35313, Telp. (0721) 703260

PERSETUJUAN

**Judul : TINJAUAN HUKUM ISLAM TERHADAP PERLINDUNGAN
HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS DALAM
UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2012 TENTANG
PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK
KEPENTINGAN UMUM**

Nama : AGUSTINA TRI WIDIASTUTI

NPM : 1421020155

Jurusan : Siyasah

Fakultas : Syari'ah dan Hukum

MENYETUJUI

**Untuk dimunaqasyahkan dan dipertahankan dalam Sidang Munaqasyah
Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung**

Pembimbing I

Nurnazli, S.Ag., S.H., M.H.

NIP. 197111061998032005

Pembimbing II

Eti Karini, S.H., M.Hum.

NIP. 197308162003122003

Ketua Jurusan

Drs. Susiadi AS, M.Sos.

NIP. 195808171993031002



**KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN INTAN
LAMPUNG
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM**

Jl. H. Endro Suratmin, Sukarame, Bandar Lampung, 35313, Telp. (0721) 703260

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul Tinjauan Hukum Islam terhadap Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum oleh Agustina Tri Widiastuti NPM 1421020155 Jurusan Siyasah, telah diujikan dalam Sidang munaqasyah Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung pada Hari/Tanggal: Jum'at, 29 Juni 2018

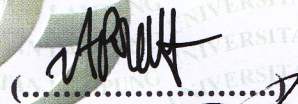
TIM DEWAN PENGUJI

Ketua : Drs. Susiadi AS., M. Sos.I.



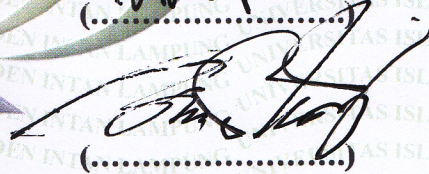
(.....)

Sekretaris : Arif Fikri., S.H.I., M.Ag



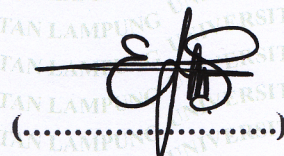
(.....)

Penguji I : Dr. H. Bunyana Sholihin, M.Ag



(.....)

Penguji II : Eti Karini, S.H., M.Hum



(.....)

**Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung**



**Dr. Alamsyah, S.Ag., M.Ag.
NIP. 1909011997031002**

MOTTO

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ

تِجْرَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ رَحِيمًا ﴿٢٩﴾

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. dan janganlah kamu membunuh dirimu; Sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu.” (Q.S. An-Nisaa’: 29)

PERSEMBAHAN

Dengan segala kerendahan hati dan rasa syukur dari lubuk hati paling dalam, kupersembahkan skripsi ini kepada:

1. Kedua orang tua saya tercinta yakni, Ayahanda Subadi dan Ibunda Sumiati yang dengan tulus ikhlas merelakan separuh kehidupannya untuk merawat dan mendidik saya, selalu memberikan doa dan kasih sayang serta motivasi selama ini.
2. Kakak-kakak saya tercinta Eka Novia Susanti dan Dwi Sapto Widodo yang selalu memberikan semangat dan dukungannya.
3. Almamater UIN Raden Intan Lampung yang saya banggakan.

RIWAYAT HIDUP

Agustina Tri Widiastuti, lahir pada tanggal 30 Agustus 1996 di Pugung Raharjo, Kecamatan Sekampung Udik, Kabupaten Lampung Timur, sebagai anak ketiga dari tiga bersaudara dari pasangan Bapak Subadi dan Ibu Sumiati. Adapun riwayat pendidikan penulis sebagai berikut:

1. Taman Kanak-kanak Masyariqul Anwar Pugung Raharjo, selama tahun 2000-2002.
2. SD Negeri 1 Pugung Raharjo, selama tahun 2002-2008.
3. SMP Negeri 1 Sekampung Udik, selama tahun 2008-2011
4. SMA Negeri 14 Bandar Lampung, selama tahun 2011-2014
5. UIN Raden Intan Lampung, Fakultas Syariah dan Hukum Prodi Siyasah tahun 2014

Untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Syariah dan Hukum penulis menyusun Skripsi dengan judul “Tinjauan Hukum Islam terhadap Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum”.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmanirrahim,

Segala puji bagi Allah SWT Dzat Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, yang telah melimpahkan karunia-Nya berupa ilmu pengetahuan, kesehatan dan petunjuk, sehingga skripsi yang berjudul Tinjauan Hukum Islam terhadap Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dapat terselesaikan. Shalawat teriring salam semoga selalu tercurah kepada Nabi Agung, Nabi Muhammad SAW yang telah membawa umatnya pada zaman Jahiliyyah menuju zaman Islamiyyah dan kita sebagai umatnya mendapatkan syafa'atnya kelak

Skripsi ini ditulis sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan studi pada program Strata Satu (S1) Prodi Hukum Tata Negara (Siyasah) Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung guna memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H). Skripsi ini tidak akan selesai tepat waktu tanpa bantuan dari berbagai pihak yang telah memberikan banyak kontribusi dan perannya baik secara langsung maupun tidak langsung. Karena itu penulis sampaikan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Prof. Dr. H. Moh. Mukri, M.Ag., selaku Rektor UIN Raden Intan Lampung
2. Dr. Alamsyah, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung yang selalu tanggap terhadap kesulitan-kesulitan mahasiswa.
3. Drs. Susiadi AS., M.Sos.I. selaku Ketua Jurusan Siyasah yang telah memfasilitasi segala kepentingan mahasiswa.
4. Nurnazli, S.Ag., S.H., M.H. dan Eti Karini, S.H., M.Hum. masing-masing selaku Pembimbing I dan Pembimbing II yang telah banyak meluangkan waktu disela-sela kesibukan, serta memberikan bimbingan, arahan dan motivasi penulis sehingga skripsi ini selesai.

5. Seluruh dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan sumbangan pemikiran selama penulis duduk di bangku kuliah hingga selesai.
6. Ayahanda Subadi dan Ibunda Sumiati serta kedua kakak tercinta Eka Novia Susanti dan Dwi Sapto Widodo yang tak henti-hentinya memberikan doa, semangat, dorongan dan motivasinya untuk menyelesaikan skripsi ini.
7. Teman seperjuangan Siyasah D yang telah memberikan pengalaman dan banyak kenangan selama 3,5 tahun, kepada Ulvi, Caca, Wilda, Reska, Oriza, Mae, Lia, Juju, Ayuna, Mita, Huda, Enggi, Rizki, Ali, Dede, Hendra, Budi, Kris dkk yang semoga selalu dilancarkan segala urusannya.
8. Kelompok 242 KKN Pringsewu terkhusus Siti Jamilah, Siti Khumairoh, Arindyas Fenta Pradika, Rodianah Fitriah, Alfina Irma, Muhammad Ardaya yang memberikan semangat dan dukungan serta yang mengajarkan arti kekompakan dan kebersamaan.
9. Para sahabat Tri Wahyuni, Rizka Dp, Amalia Ulfa, Arum Ayu, Gabriella, Sella Emiliani, Alita Nurjannah, Santika Aprilia, Selvi Agrita yang tak segan memberikan kritik sekaligus saran selama ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, hal itu tidak lain karena keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang penulis miliki. Akhirnya dengan keyakinan niat tulus ikhlas dan kerendahan hati semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca atau peneliti berikutnya untuk perkembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu siyasah.

Bandar Lampung, Mei 2018
Penulis,

Agustina Tri Widiastuti
NPM. 1421020155

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
PERSETUJUAN.....	iv
PENGESAHAN	v
MOTTO	vi
PERSEMBAHAN.....	vii
RIWAYAT HIDUP	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xi

BAB I PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul	1
B. Alasan Memilih Judul	4
C. Latar Belakang Masalah.....	5
D. Rumusan Masalah	10
E. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	11
F. Metode Penelitian.....	12

BAB II HUKUM ISLAM TENTANG PEMANFAATAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

A. Sistem Pertanahan dalam Islam	16
B. Hukum Pertanahan Islam	19
C. Hak Atas Tanah Menurut Hukum Islam	23
D. Prinsip Pengadaan Tanah dan Ganti Rugi dalam Perspektif Hukum Islam.....	32
E. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dalam Pendekatan Maslahah Mursalah.....	36

BAB III KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DAN PEMBAYARAN GANTI RUGI

A. Kebijakan Pemerintah dalam Pengadaan Tanah	
Untuk Kepentingan Umum	40
1. Konsep Hukum Tanah Nasional	40
2. Hak Penguasaan Atas Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional	42
3. Dasar Hukum Pengadaan Tanah	52
4. Prosedur Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum	55
B. Pembayaran Ganti Rugi dan Perlindungan Hukum dalam	
Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum	63
1. Syarat Pemberian Ganti Rugi	63
2. Prosedur Pelaksanaan Ganti Rugi	67
3. Perlindungan Hukum Terhadap Pengadaan Tanah	
Untuk Kepentingan Umum	71

BAB IV ANALISIS

A. Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak Atas Tanah	
Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2012	74
B. Tinjauan Hukum Islam terhadap Perlindungan Hukum	
bagi Pemegang Hak Atas Tanah	78

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	82
B. Saran	83

DAFTAR PUSTAKA 85

LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Penegasan Judul

Sebelum diadakan pembahasan lebih lanjut tentang skripsi ini, terlebih dahulu akan dijelaskan beberapa pengertian yang terkandung di dalam skripsi ini untuk memberikan pemahaman dan menghindarkan penafsiran berbeda dikalangan pembaca. Adapun judul skripsi ini adalah: **Tinjauan Hukum Islam terhadap Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak Atas Tanah dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.** Adapun pengertiannya antara lain:

Tinjauan yaitu hasil meninjau; pandangan pendapat (sesuadiah menyelidiki, mempelajari, dan sebagainya).¹

Hukum Islam menurut ulama *ushul* adalah seperangkat peraturan berdasarkan wahyu Allah SWT dan sunnah Rasul tentang tingkah laku manusia *mukallaf* yang diakui dan diyakini masyarakat untuk semua hal bagi yang beragama Islam.² Sedangkan hukum Islam menurut kamus hukum adalah peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan yang berkenaan dengan kehidupan berdasarkan Al-Qur'an; hukum syara'.³

¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, (Jakarta: Balai Pustaka, 1991), h. 1060.

² Amir Syarifudin, *Ushul Fiqh* (Jakarta: PT. Logos Wacana Ilmu, 1997), h. 5.

³ Sudarsono, *Kamus Hukum* (Jakarta: Renika Cipta, 2013), h. 169.

Perlindungan Hukum menurut Philipus M. Hadjon dibedakan menjadi dua macam, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Pada perlindungan preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan Pemerintah mendapat bentuk yang definitive. Perlindungan hukum represif yaitu bertujuan untuk menyelesaikan sengketa oleh lembaga-lembaga yang mempunyai wewenang untuk itu.⁴

Pemegang Hak Atas Tanah menurut Pasal 1 huruf d Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 yaitu orang atau badan hukum yang mempunyai hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria, termasuk bangunan, tanaman, dan atau benda-benda lainnya yang terkait dengan tanah yang bersangkutan.

Pengadaan Tanah menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pasal 1 angka 2 adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Kepentingan umum menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 pasal 1 angka 6 adalah kepentingan bangsa, Negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan di dalam UUPA mengenai kepentingan umum dinyatakan dalam arti peruntukannya, yaitu untuk

⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat* (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), h. 2.

kepentingan bangsa dan Negara, kepentingan bersama dari rakyat dan kepentingan pembangunan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan tersebut harus memenuhi peruntukannya dan harus dirasakan kemanfaatannya, dalam arti dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan dan atau secara langsung. Pembangunan untuk kepentingan umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dibatasi untuk kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah serta digunakan kesejahteraan masyarakat dan tidak mencari keuntungan.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum diberlakukan sejak tanggal 14 Januari 2012, Undang-Undang tersebut mengatur secara khusus tentang pengadaan tanah. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 yang dilaksanakan oleh Peraturan Presiden RI Nomor 71 Tahun 2012, baik dari segi hukum yang berupa Undang-Undang maupun materi muatannya yang memuat aturan mengenai penilaian pertanahan serta adanya proses konsultasi publik sebagai suatu proses komunikasi dialogis, memang tampak lebih baik dari aturan-aturan serupa sebelumnya. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 diharapkan menjadi payung hukum yang kuat guna memperlancar pelaksanaan pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum.⁵

⁵ Ida Nurlinda, "Penyelesaian Sengketa dan/atau Konflik Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum". (Makalah yang disampaikan pada *Seminar Nasional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 2 tahun 2012*, yang diselenggarakan oleh Universitas Airlangga, Surabaya, 27 November 2012).

Berdasarkan uraian di atas yang dimaksud dengan judul Analisis Hukum Islam terhadap Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak Atas Tanah menurut UU Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum adalah untuk mengetahui bagaimana tinjauan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dari pandangan hukum Islam dan hukum positif.

B. Alasan Memilih Judul

Alasan memilih judul skripsi ini adalah:

1. Alasan Obyektif

Karena masih banyak rakyat yang tanahnya digunakan untuk pembangunan infrastruktur merasa dirugikan baik secara moral maupun materil terhadap pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah sehingga penulis ingin mengetahui perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah berdasarkan hukum Islam dan hukum positif.

2. Alasan Subyektif

- a. Pembahasan ini sangat relevan dengan disiplin ilmu pengetahuan yang penulis pelajari di Fakultas Syari'ah dan Hukum Jurusan Siyasah
- b. Tersedianya literatur yang menunjang sebagai referensi kajian dan data dalam usaha menyelesaikan karya ilmiah ini.

C. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu jenis benda tetap yang memiliki kedudukan yang sangat penting dalam tata kehidupan masyarakat. Terlebih lagi ketika era modernisasi, segenap lintasan mulai dipacu, peranan tanah semakin mengedepan. Pada gilirannya nilai tanah menjadi semakin tajam dialami oleh masyarakat kota yang tingkat pertumbuhannya semakin pesat sehingga kebutuhan terhadap tanah menjadi bertambah rumit dan langka.⁶

Di dalam Al-Qur'an sebagai sumber hukum Islam banyak ditemukan ayat-ayat yang berbicara tentang bumi/tanah sebagai karunia Allah SWT kepada manusia. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya kata *al-ard* (الأرض) diungkap oleh Al-Qur'an, salah satunya seperti yang terdapat di dalam QS. An-Nahl : 16/65

وَاللَّهُ أَنْزَلَ مِنَ السَّمَاءِ مَاءً فَأَحْيَا بِهِ الْأَرْضَ بَعْدَ مَوْتِهَا إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَةً
لِّقَوْمٍ يَسْمَعُونَ

Artinya : “Dan Allah menurunkan dari langit air (hujan) dan dengan air itu dihidupkan-Nya bumi (*al-ard*) yang tadinya sudah mati. Sungguh, pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda (kebesaran Allah) bagi orang-orang yang mendengarkan (pelajaran).”

Pada dasarnya hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dalam artian, tanah yang dimiliki oleh seseorang tidak hanya berfungsi bagi pemilik hak itu saja, akan tetapi juga bagi bangsa Indonesia secara keseluruhan. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan

⁶ Muhammad Yusrizal, “Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”. *Jurnal De Lega Lata*, Vol. 2 No. 1 (Juni 2017), h. 114.

sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan yang mempunyainya maupun masyarakat dan Negara.⁷ Oleh karena itu dapat dikatakan tanah mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan.⁸

Sebagai *social asset* dan *capital asset* maka keduanya merupakan satu kesatuan, dimana di atasnya terdapat manusia sebagai penghuninya dan kandungan sumber kekayaan alam di dalamnya. Secara konstitusional, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Hal ini mendasari hak menguasai dari Negara yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang mengatur antara lain mengenai hubungan antara manusia dengan tanah dalam bentuk hak-hak atas tanah. Ketentuan di dalam UUPA sendiri memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemerintah untuk mengambil tanah hak yang dimiliki oleh masyarakat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 yaitu: “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara, serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan

⁷ Penjelasan Umum (II angka 4), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

⁸ Djoni Sumardi Gozali, *Hukum Pengadaan Tanah* (Yogyakarta: UII Press, 2018), h. 47.

memberi ganti rugi yang layak menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.” Rumusan Pasal 18 UUPA menyatakan secara tegas bahwa pencabutan hak atas tanah harus memenuhi persyaratan keadilan dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang. Persyaratan ini selaras dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28 H ayat (4) yang berbunyi; “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.”

Dalam Islam pun tidak dibenarkan seseorang mencabut hak milik orang lain tanpa adanya kerelaan dari pemiliknya. Maka Negara tidak bisa melakukan tindakan paksa apalagi pengambilan secara *dzalim*.⁹ Hal itu diharamkan sesuai fiman Allah SWT:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ
تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْ ۚ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ
رَحِيمًا ﴿٢٩﴾

Artinya: Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang bathil (tidak benar), kecuali dalam perdagangan yang berlaku atas dasar suka sama suka diantara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu. Sungguh, Allah Maha Penyayang kepadamu. (QS. An-Nisaa' : 29)

Di samping itu Rasulullah SAW bersabda:

“Barangsiapa siapa yang berbuat zhalim (dengan mengambil sejengkal tanah maka dia akan dikalungi (dengan tanah) dari tujuh lapis bumi.”¹⁰

⁹ Jamaluddin Mahasari, *Pertanahan dalam Hukum Islam* (Yogyakarta: Gama Media, 2008), h. 33.

¹⁰ Muttafaqun ‘Alaih, *Riyadush Shalihin* No. 206

Di Indonesia, pengaturan hukum yang berkaitan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan segala peraturan terkait lainnya telah mengalami proses perkembangan dari masa ke masa. Setelah melewati perjalanan waktu yang cukup panjang akhirnya pada tanggal 14 Januari 2012, Indonesia memiliki Undang-Undang yang mengatur secara khusus tentang pengadaan tanah, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Ganti rugi yang layak bagi pemegang hak atas tanah bertujuan untuk menghormati hak-hak pemegang atas tanah yang telah bersedia untuk melepaskan atau menyerahkan hak atas tanah nya kepada Negara.¹¹ Penilaian ganti kerugian ini dilakukan oleh penilai yang ditunjuk oleh Lembaga Pertanahan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, berdasarkan pasal 31 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

Nilai ganti kerugian yang dinilai oleh penilai, dalam pasal 34, merupakan nilai pada saat pengumuman penetapan lokasi pembangunan untuk Kepentingan Umum. Besarnya nilai ganti kerugian tersebut disampaikan kepada Lembaga Pertanahan dengan berita acara dan menjadi dasar musyawarah penetapan ganti kerugian. Kemudian Lembaga

¹¹ Rizky Amalia, "Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait dengan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum". *Jurnal Yuridika*, Vol. 27 No. 3 (September-Desember 2012), h. 269.

Pertanahan, dalam pasal 37, melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak untuk menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian. Hasil kesepakatan dalam musyawarah tersebut menjadi dasar pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak dalam berita acara kesepakatan. Jika tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, menurut pasal 38, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat.

Permasalahannya, dalam proses pengadaan tanah tidak selalu berjalan sesuai dengan yang kita inginkan. Kebanyakan proses pengadaan hak atas tanah selalu tersendat karena kurangnya keterbukaan antara pemerintah dengan warga masyarakat dan tidak tercapainya kata mufakat dalam musyawarah. Rakyat juga seringkali tidak diikutsertakan dalam musyawarah dan mengambil suatu kebijaksanaan yang menyangkut nasib dan masa depan mereka. Pada umumnya mereka hanya diberi pengarahan yang harus diterima dengan kepatuhan, bahkan rakyat seringkali dibodohi dengan janji-janji menggiurkan, sehingga mereka merasa kecewa dan merasa dirugikan karena mendapatkan perlakuan yang tidak adil.

Padahal dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Pasal 19 ayat (2) ditegaskan bahwa: “Konsultasi publik dilakukan dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak serta dilaksanakan di tempat rencana pembangunan Kepentingan Umum atau di tempat yang disepakati.” Secara otomatis hal tersebut tentu melanggar prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia yang secara tegas diakui oleh

konstitusi sehubungan dengan prinsip kelangsungan hidup yang layak. Seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pasal 40 yang berbunyi : “Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak.”

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, perlu dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, maka penulis mengambil judul : **“Analisis Hukum Islam terhadap Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.”**

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum?
2. Bagaimana tinjauan hukum Islam terhadap perlindungan hukum bagi pemegang atas tanah?

E. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penulisan skripsi ini dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- b. Untuk mengetahui tinjauan hukum Islam terhadap perlindungan hukum bagi pemegang atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Kegunaan Teoritis

Pembahasan terhadap permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan hukum positif maupun hukum Islam selebihnya dapat dipergunakan untuk sebagai bahan bacaan (literatur) di samping literatur-literatur yang sudah ada tentang perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

b. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai pedoman atau bahan rujukan bagi rekan-rekan mahasiswa dan masyarakat luas, serta untuk memperluas wawasan bagi penulis untuk

memenuhi syarat akademik dan penyelesaian studi di Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Raden Intan Lampung.

F. Metode Penelitian

Ada beberapa metode yang digunakan dalam penulisan skripsi ini, yaitu :

1. Jenis dan Sifat Penelitian

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian pustaka (*library research*), yaitu penelitian yang bertujuan untuk mengumpulkan data dan informasi dengan bantuan bermacam-macam material yang terdapat di perpustakaan.¹² Penelitian *library research* dilakukan dengan cara membaca dan menelaah serta mencatat bahan dari berbagai literatur seperti buku-buku tentang Al-Qur'an dan hadist, serta literatur lainnya yang mempunyai referensi dengan permasalahan yang dikaji.

b. Sifat Penelitian

Sifat penelitian penulisan ini yaitu deskriptif analitis. Bersifat deskriptif maksudnya bahwa dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh gambaran secara rinci dan sistematis tentang permasalahan yang diteliti. Analitis dimaksudkan bahwa berdasarkan gambaran-gambaran fakta yang diperoleh akan

¹² Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Riset Sosial* (Bandung: Maju Mundur, 1990), h. 33.

dilakukan analisis secara cermat bagaimana menjawab permasalahan tersebut. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan *yuridis normatif* yaitu pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.¹³

2. Data dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan, yang terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu sumber hukum yang mempunyai kekuatan mengikat dari sudut norma dasar, peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan.¹⁴ Untuk penelitian ini jenis bahan hukum primer yang digunakan adalah Al-Qur'an, Hadist, dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.¹⁵ Untuk penelitian ini bahan hukum sekunder tersebut diperoleh melalui

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), h. 1.

¹⁴ *Ibid.*, h. 54.

¹⁵ *Ibid.*, h. 55.

buku-buku, karya ilmiah, dan jurnal ilmiah yang berhubungan dengan masalah tanah, pengadaan tanah dan hukum agraria.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁶ Dalam penelitian ini yang digunakan adalah kamus, ensiklopedia dan lain-lain.

3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan pada penelitian ini adalah studi kepustakaan, studi kepustakaan merupakan metode tunggal yang dipergunakan dalam metode hukum normatif.¹⁷ Selanjutnya dalam mengumpulkan data-data yang diperlukan dalam pembahasan ini, cara yang ditempuh dengan menggali data-data yang bersumber dari buku-buku yang berkaitan dengan bahasan penulis dan informasi yang tersedia dalam perpustakaan.

4. Metode Pengolahan Data

Setelah data-data yang relevan dengan judul ini terkumpul, kemudian data tersebut diolah dengan cara:

a. Pemeriksaan data (*editing*)

Pemeriksaan data (*editing*) adalah proses pemeriksaan untuk mengetahui apakah terdapat kekeliruan dalam pengisian data

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek* (Jakarta: Sinar Grafika, 1991), h.

yang mungkin kurang lengkap, kurang jelas, atau sudah benar dan sesuai/relevan dengan masalah.

b. Sistematisasi data (*systematizing*)

Sistematisasi data (*systematizing*) yaitu menempatkan data menurut kerangka sistematika bahasan berdasarkan urutan masalah.

5. Metode Analisis Data

Dalam menganalisa data dilakukan dengan analisis secara kualitatif, yaitu dengan cara menganalisis data menggunakan sumber informasi yang relevan untuk melengkapi data yang penulis inginkan. Metode yang digunakan dalam menganalisa data ini yaitu dengan metode induktif. Metode induktif adalah suatu cara berpikir atau fakta-fakta yang khusus dan peristiwa-peristiwa yang konkrit kemudian ditarik kepada suatu kesimpulan yang bersifat umum.¹⁸

¹⁸ Sutrisnohadi, *Metodologi Research* (Yogyakarta: Andi Offset, 1990), h. 42.

BAB II

HUKUM ISLAM TENTANG PEMANFAATAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM

A. Sistem Pertanahan dalam Islam

Syariah Islam tidak mempunyai satu teori lengkap yang berhubungan dengan sistem pertanahan atau Undang-Undang pertanahan. Perkembangan Undang-Undang pertanahan Islam secara ringkas dapat dilihat dari praktek-praktek yang dilaksanakan oleh Rasulullah SAW serta para sahabat dalam pemerintahan mereka masing-masing. Pada zaman Rasulullah SAW tidak banyak yang timbul persoalan-persoalan yang berhubungan dengan tanah, kecuali yang berkaitan dengan harta-harta rampasan perang (*ghanimah*)¹. Hal ini disebabkan lahan-lahan pertanian di Semenanjung Tanah Arab yang terlalu sedikit.²

Dalam perkembangan sejarah, penaklukan pertama yang dilakukan oleh Rasulullah SAW dan orang-orang Islam ialah kepada Bani Nadhir (4H/623M). Rasulullah telah mengambil tanah-tanah Bani Nadhir di Madinah dan ini merupakan perluasan wilayah taklukan yang mula-mula dilakukan oleh Negara Islam. Sedang pada masa kekhalifahan pada pemerintahan khalifah pertama yaitu Abu Bakar as-Siddiq r.a tidak banyak

¹ *Ghanimah* adalah harta kekayaan yang diperoleh orang-orang Muslim dan non-Muslim melalui peperangan. *Ghanimah* ini tidak hanya berupa harta (baik bergerak ataupun tidak), tetapi juga orang-orangnya dapat berupa tawanan perang ataupun perempuan dan anak-anak.

² Abdul Rahman, "Kebijakan Pemerintah Terhadap Rakyat (Analisis Kasus Pembebasan Tanah dalam Pandangan Fiqh)". (Skripsi Program Sarjana Hukum Islam UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2009), h. 14.

mengalami perubahan tentang sistem pemilikan tanah, bahkan sistem yang sama dengan zaman Rasulullah SAW telah dilaksanakan. Tetapi setelah khalifah Umar bin Khattab r.a dilantik menjadi khalifah kedua, sistem pemilikan tanah telah banyak berubah.³

Dalam sejarah dicatat bahwa Umar bin Khattab adalah orang pertama yang mendirikan dewan administrasi tanah. Pada masa Umar bin Khattab r.a harta *kharaj*⁴ cukup luas karena adanya perluasan wilayah dan tanah tersebut dinamakan *al-ardhu sawad* (tanah hitam). Disebut tanah hitam karena tanah tersebut terletak di tempat yang sangat subur.⁵ Kesan utama yang timbul dari penaklukan tanah-tanah di wilayah tersebut ialah masalah pembagian tanah. Hal ini dapat diperhatikan melalui tindakan Umar r.a atas tanah *sawad* di Irak. Umar enggan membagikan tanah *sawad* kepada tentara-tentara Islam yang menaklukinya melalui peperangan. Menurut Umar r.a tanah *sawad* tidak boleh dibagikan seperti pembagian yang dibuat pada harta rampasan perang. Bahkan harta itu hendaklah diletakkan di bawah hak milik Baitul Mal orang Islam dan hendaklah dibelanjakan bagi kepentingan mereka.⁶

Dengan tidak membagi-bagikan tanah rampasan kepada kelompok-kelompok tertentu Umar menentukan bahwa Negara mewakili kepentingan

³ *Ibid.* h. 15.

⁴ *Kharaj* berasal dari kata *kharaja yakhruju khurujan* yang artinya keluar atau sejenis pajak yang dibebankan atas tanah yang dimiliki oleh non muslim. Dalam istilah syar'i *kharaj* adalah pajak yang dikenakan atas tanah yang ditaklukan oleh pasukan Islam.

⁵ M. Sulaeman Jajuli, *Ekonomi Islam Umar bin Khattab* (Yogyakarta: Deepublish, 2016), h. 102.

⁶ Abdul Rahman, *Op. Cit.* h. 15-16.

masyarakat secara keseluruhan.⁷ Tindakan yang terlalu berani ini sepenuhnya bertujuan melaksanakan perubahan kepemilikan tanah. Beliau menyatakan seluruh tanah milik publik dan diolah oleh pengolah sebelumnya dengan keharusan membayar pajak tanah (*khazraj*) setiap tahunnya.⁸

Penolakan Umar untuk membagikan tanah penaklukan kepada para prajurit yang memenangkan perang itu merupakan loncatan yang jauh kearah pemberantasan praktek tuan tanah di wilayah tersebut. Walaupun Rasulullah telah membagi-bagikan tanah kepada kaum muslimin, misalnya tanah Khaybar, tetapi tanah di wilayah tersebut sangatlah kecil sehingga tidak akan menimbulkan praktek tuan tanah. Sedang tanah yang dimiliki kaum muslimin setelah penaklukan Irak dan Syria demikian luasnya, sehingga bila dibagi-bagi akan mengarah kepada praktek tuan tanah dengan segala bentuk keburukannya.⁹

Apabila tetap dibagikan kepada para pejuang Arab, maka akan menimbulkan kesenjangan sosial yang semakin hari semakin menganga antara kelompok mujahidin dengan kelompok yang hanya tinggal di rumah tanpa ikut berperang.¹⁰ Pengendalian harta *kharaj* berbeda ketika dalam keadaan perang atau diambil karena kaum kafir menyerah dengan mengadakan perdamaian. Tanah yang diambil karena peperangan maka ada unsur pemaksaan di dalamnya sehingga semuanya dikelola oleh kaum

⁷ Irfan Mahfud Ra'ana, *Sistem Ekonomi Pemerintahan Umar Ibn Al-Khatab* (Jakarta: Pustaka, 1997). h. 27.

⁸ *Ibid.* h. 33.

⁹ *Ibid.* h. 35.

¹⁰ M. Sulaeman Jajuli, *Op.Cit.* h. 105.

muslimin, namun jika didapatkan karena adanya perjanjian damai dan bukan melewati peperangan maka tanah *kharaj* tetap berada pada kepemilikan sebelumnya, yaitu non-Muslim, namun jika ia menjadi Muslim, maka tidak ada kewajiban baginya membayar *kharaj*.¹¹

Dari uraian tersebut dapat dilihat bahwa hukum pertanahan Islam telah dilakukan pada zaman Rasulullah SAW dan para sahabatnya, tetapi ketentuan pertanahan itu hanya sebatas praktek-praktek yang dilakukan pada masa pemerintahannya masing-masing, dan belum dikodifikasikan secara lengkap.

B. Hukum Pertanahan Islam

Dalam hukum Islam ada beberapa macam tanah yang masuk ke dalam wilayah kekuasaan umat Islam yaitu berupa tanah baru yang diperoleh melalui penguasaan atau penaklukan dan berupa wilayah lama, yaitu yang mereka tempati sendiri.¹²

1. Tanah yang dimiliki karena penaklukan

Tanah taklukan adalah tanah yang diperoleh dalam perang, atau pembagiannya dari Raja menjadi milik tentara, karena dalam Islam “daerah-daerah” yang ditaklukan itu ditetapkan sebagai milik Allah dan Rasul-Nya maka dengan sendirinya bukan menjadi milik orang-orang tertentu atau golongan tertentu. Sebagai wakil Allah di muka bumi, Rasulullah dan para khalifah membagikan tanah-tanah tersebut

¹¹ *Ibid.* h. 103.

¹² Abdul Rahman, *Op. Cit.* h. 16.

demi kepentingan umum dalam masyarakat. Diantara orang-orang yang mendapat bagian tersebut yaitu orang-orang yang berperang, penduduk asli, dan orang-orang miskin tidak memiliki mata pencaharian.¹³

Dalam pengaturan pembagian tanah-tanah taklukan selama dan setelah Rasulullah SAW adalah membentuk masyarakat umum yang baik dan tanah-tanah hasil rampasan perang diatur berdasarkan cara yang banyak mendatangkan kesejahteraan rakyat dan para khalifah tetap mempertahankan apa yang telah dijalankan oleh Rasulullah SAW dalam mengatur tanah-tanah taklukan yang diperoleh dengan berperang, maupun tanpa berperang dan kesemuanya demi kepentingan masyarakat.

Tanah yang dikuasai dalam jenis ini ada 3 macam, yaitu tanah yang dimiliki secara paksa, tanah yang diserahkan oleh pemiliknya karena takut, dan tanah yang dimiliki karena kesepakatan.

a. Tanah yang diperoleh secara paksa

Menurut mayoritas ulama Malikiyah, kepemilikan atas tanah dapat berpindah kepada para penakluk dengan cara penaklukan. Menurut ulama Syafi'iyah, kepemilikan atas tanah dan benda-benda bergerak lainnya adalah dengan penguasaan dan pembagian yang disepakati atau dengan upaya memilikinya.

¹³ Afzalur Rahman, *Doktrin Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf, 1995), jilid 2, h. 213.

Sedang menurut Hanafiyah, kepemilikan itu tidak dapat berpindah kecuali dengan memasukannya sebagai wilayah kekuasaan Islam.¹⁴

b. Tanah yang diberikan oleh pemiliknya karena takut

Jenis tanah yang kedua adalah tanah yang dikenal dengan *fay'*, yaitu harta kekayaan yang diperoleh kaum muslimin dari para kafir harbi dengan tanpa melalui peperangan. Ketentuan kepemilikan atas tanah ini beralih pada Baitul Mal dan menjadi milik Negara. Para *fuqaha* menilainya sebagai wakaf milik umat Islam, dan pemerintah mengenakan pajak kepada orang yang memanfaatkannya, perorang ataupun persekutuan.¹⁵ Sementara itu benda-benda bergerak dalam harta *fay*, menurut Jumhur Ulama juga dapat diwakafkan dan dikelola untuk kepentingan umat, dan pemerintah yang berhak untuk mengelolanya.¹⁶

c. Tanah yang diperoleh melalui kesepakatan

Ketentuan hukum tanah ini terbatas pada akad damai, baik tanah itu menjadi tanah milik umat Islam atau tetap menjadi tanah pemiliknya seperti tanah Yaman dan Hairah. Pada kategori pertama, tanah menjadi wakaf untuk umat Islam dan dianggap sebagai bagian dari Negara Islam. Sebab Nabi SAW menaklukan Khaibar dan berdamai dengan penduduknya untuk mengurus tanahnya, dan mereka berhak atas separuh hasil buminya, dan sisanya untuk umat Islam.

¹⁴ Abdul Rahman, *Loc. Cit.*

¹⁵ *Ibid.* h. 17.

¹⁶ *Ibid.* h. 18

Sementara pada kategori kedua, tanah tetap menjadi pemiliknya berdasarkan kesepakatan, dan orang Islam pun wajib memenuhi persyaratan perdamaian secara total, selagi mereka tetap konsisten dengan perdamaian. Akan tetapi mereka dikenai pajak atas tanah yang mereka miliki, dan pemasukan pajak ini milik Baitul Mal. Pajak ini diperhitungkan sebagai *kharaj*, yang mana ketika mereka masuk Islam kewajiban itu gugur.¹⁷

2. Tanah yang berada dalam wilayah kekuasaan

Ada dua jenis tanah dalam kategori ini, yaitu tanah yang berpemilik dan tanah mubah. Tanah yang berpemilik dibagi menjadi dua kategori, tanah yang dipakai dan tanah yang dibiarkan (*bero*). Begitupun tanah mubah ada yang dipakai untuk kepentingan mencari kayu dan menggembala binatang, ada juga tanah kosong yang kini disebut tanah milik Negara.

Jadi yang dimaksud sebagai tanah yang dipakai adalah tanah yang digunakan sebagai pemukiman, wilayah pertanian atau yang lainnya. Sedang tanah *bero* adalah tanah yang kering tak berair, tidak ditempati sebagai pemukiman atau untuk kepentingan umum. Adapun ketentuan hukum yang berlaku pada tanah milik yang dipakai adalah tak seorang pun yang berhak menggunakannya tanpa izin pemiliknya. Sedangkan tanah *bero* yang sudah kering, tanah ini masih menjadi hak

¹⁷ *Ibid.* h. 19.

pemilikinya, bahkan bisa dijual, digadaikan, dihibahkan atau disewakan dan diwariskan.¹⁸

Ketentuan ini berlaku jika pemilik tanah itu diketahui, jika tidak maka tanah itu berstatus *luqathah*¹⁹. Menurut ketentuan Islam, baik Negara maupun masyarakat tidak dapat mengklaim sebidang tanah bila keduanya mengabaikan tanah tersebut melewati batas waktu 3 tahun.²⁰ Seperti yang diriwayatkan dari Thawus r.a. bahwa Rasulullah SAW bersabda:

“Tanah-tanah yang telah ditinggalkan lama oleh pemiliknya kembali menjadi milik Allah dan Rasul-Nya. Setelah itu menjadi milik kalian. Maka, barang siapa menghidupkan tanah yang sudah mati, tanah tersebut menjadi miliknya, dan orang yang membuat batasan tanah tidak lagi berhak atas tanah tersebut setelah ditinggalkan (tidak dikelola) selama tiga tahun.” (HR. Abu Ubaid)²¹

Pemanfaatan atas tanah dalam Islam bukan pada kemampuan seseorang untuk menguasainya tetapi atas dasar pemanfaatannya. Sehingga fungsi tanah dalam Islam adalah sebagai hak pengelolaan bukan pada penguasaan.

C. Hak-hak Atas Tanah Menurut Hukum Islam

Tanah merupakan salah satu faktor produksi penting yang harus dimanfaatkan secara optimal. Sebagai sumber hukum Islam, di dalam Al-Qur'an banyak ditemukan ayat-ayat yang berbicara tentang bumi/tanah

¹⁸ *Ibid.* h. 20-21.

¹⁹ *Luqathah* yaitu barang yang didapat dari tempat yang tidak dimiliki seseorang yakni barang tersebut ditinggal oleh pemiliknya dan tidak diketahui dimana dan siapa pemiliknya.

²⁰ *Ibid.* h. 21

²¹ *Ibid.*

sebagai karunia Allah SWT kepada manusia. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya kata-kata *al-ard* (الأرض) diungkap oleh Al-Qur'an, seperti yang terdapat di dalam QS. An-Nahl: 65²²

وَاللَّهُ أَنْزَلَ مِنَ السَّمَاءِ مَاءً فَأَحْيَا بِهِ الْأَرْضَ بَعْدَ مَوْتِهَا إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَةً
لِّقَوْمٍ يَسْمَعُونَ ﴿٦٥﴾

Artinya : “Dan Allah menurunkan dari langit air (hujan) dan dengan air itu dihidupkan-Nya bumi sesudah matinya. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda (kebesaran Tuhan) bagi orang-orang yang mendengarkan (pelajaran).”

Dalam pandangan Islam, segala sesuatu yang ada di langit dan di bumi termasuk tanah pada hakikatnya adalah milik Allah SWT. Firman Allah SWT dalam QS. Al-Maidah: 120

لِلَّهِ مُلْكُ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضِ وَمَا فِيهِنَّ وَهُوَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ ﴿١٢٠﴾

Artinya: “Kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan apa yang ada di dalamnya; dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu.”

Ayat tersebut menegaskan bahwa pemilik hakiki dari segala sesuatu (termasuk tanah) adalah Allah SWT. Kemudian Allah sebagai pemilik hakiki, memberikan kuasa (*istikhlaf*) kepada manusia untuk mengelola milik Allah ini sesuai dengan hukum-hukum-Nya. Firman Allah dalam QS. Al-Hadid: 7

ءَامِنُوا بِاللَّهِ وَرَسُولِهِ وَأَنْفِقُوا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُسْتَخْلَفِينَ فِيهِ ۖ فَالَّذِينَ ءَامَنُوا مِنْكُمْ وَأَنْفَقُوا هُمْ أَجْرٌ كَبِيرٌ ﴿٧﴾

²² Nurhayati A, “Studi Komparatif Ganti Rugi Atas Tanah Ditinjau dari Perspektif Hukum Islam dan Hukum Agraria Nasional”. (Disertasi Program Doktor Hukum Islam IAIN Sumatera Utara, Medan, 2014), h. 45.

Artinya : “Berimanlah kamu kepada Allah dan rasul-Nya dan nafkahkanlah sebagian dari hartamu yang Allah Telah menjadikan kamu menguasainya.²³ Maka orang-orang yang beriman di antara kamu dan menafkahkan (sebagian) dari hartanya memperoleh pahala yang besar.”

Kepemilikan lahan di dalam Islam sangat tergantung dengan status tanah yang bersangkutan apakah tanah yang diperoleh karena penaklukan atau tidak. Kepemilikan atas tanah tergantung pula dengan status pemanfaatannya apakah untuk pertanian atau untuk selain pertanian. Juga status lahan tersebut apakah tanah yang mati ataukah tanah yang sudah pernah dihidupkan. Serta tanah tersebut apakah dimiliki oleh individu ataukah oleh Negara.

Dalam Islam, setiap individu mempunyai hak untuk memiliki harta/aset termasuk tanah dan berhak pula untuk *mentasarufkannya* sesuai dengan keinginan pemilik. Hak milik secara individual memang diakui keberadaannya sebagai hak yang melekat pada setiap individu yang didasarkan pada prinsip *hifz al-mal* (memelihara harta). Namun demikian kebebasan individu atas hak miliknya dalam penggunaannya dibatasi oleh hak-hak orang lain.²⁴ Seperti firman Allah dalam Q.S. Al-Baqarah:188

وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَتُدْلُوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِيَأْكُلُوا
فَرِيقًا مِّنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴿١٨٨﴾

Artinya : “Dan janganlah sebahagian kamu memakan harta sebahagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya

²³ yang dimaksud dengan menguasai di sini ialah penguasaan yang bukan secara mutlak. hak milik pada hakikatnya adalah pada Allah. manusia menafkahkan hartanya itu haruslah menurut hukum-hukum yang Telah disyariatkan Allah. Karena itu tidaklah boleh kikir dan boros.

²⁴ *Ibid.* h. 50.

kamu dapat memakan sebahagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu Mengetahui.”

Sistem pembagian hak pemilikan tanah berlaku dalam wilayah kekuasaan Islam, yakni:

1. *Iqta'* (Sistem Pemilikan Individu)

Iqta' disebut juga pemberian tanah Negara, yang merupakan adat kebiasaan dari zaman Rasulullah. *Iqta'* berarti cara pemberian atau penyerahan satu *qati'ah* (sebidang tanah). Jadi *iqta'* bermakna pemberian tanah Negara untuk lahan perkebunan seseorang. Rasulullah memberikan tanah kepada orang yang dikendakinya, tentu saja dalam pemberian itu yang diutamakan adalah kaum muslim yang memerlukan pertolongan.²⁵

Para ulama fiqh menyatakan bahwa pihak penguasa dibolehkan menyerahkan penggarapan lahan kosong yang dimiliki seseorang kepada seorang yang dianggap cakap untuk menggarap lahan itu, baik penyerahan lahan itu berupa pemilikan, maupun merupakan hak memanfaatkan lahan itu selama waktu tertentu. Seperti dalam hadist Rasulullah SAW:

“Dari ‘Alqamah bin Wa’il diceritakan dari ayahnya (Wa’il bin Hajar) Bahwasanya Nabi SAW telah menetapkan sebidang tanah di Hadramat (Yaman) dan mengirim Mu’awiyah untuk menentukannya.” (HR. At-Tirmidzi).²⁶

²⁵ Irfan Mahfud Ra’ana, *Op. Cit.* h. 41.

²⁶ Abdul Rahman, *Op. Cit.* h. 30

2. *Hima'* (Sistem Pemilikan Tanah Kolektif)

Hima' merupakan institusi paling penting yang biasa berlaku pada masa Khalifah Umar. Tanah yang dimiliki satu orang atau lebih, dikerjakan oleh sebuah suku dan hasilnya digunakan untuk kepentingan bersama. Dasar *hima'* biasanya berlatarbelakang makanan dan air. Di dalam *hima'* biasanya terdapat satu atau lebih sumber mata air.

Institusi *hima'* juga dapat ditemui di desa-desa. Mereka memiliki *hima'* sendiri tempat ternak-ternaknya merumput. *Hima'* biasanya mencakup wilayah yang luas. *Hima' ar-rabadhah* semula berukuran 1 barid (4 *farsakh*) pada setiap sisinya; *hima' dir'iyah* yang termahsyur mulanya lebih luas lagi. Pada mulanya hak *hima'* tidak berlaku permanen, tapi kemudian diduduki menetap oleh suatu suku untuk beberapa periode sampai dianggap sah sebagai milik mereka. Hasil penggarapan tanah *hima'* harus dikeluarkan untuk *ushr* (semacam zakat). Bila *ushr* tidak dibayar, penguasaan *hima'* bisa dicabut.²⁷

Pengakuan Islam terhadap pemilikan tanah, menyebabkan pemilik tanah memiliki hak-hak atas tanah, yaitu:

1. *Al-Milkiyah* (Hak Milik)

Hukum Islam mengakui adanya hak kepemilikan manusia, meskipun hak itu hanya terbatas pada legalitas pengelolaan dan

²⁷ Irfan Mahfud Ra'ana, *Op. Cit.* h. 45-46.

pemanfaatannya sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan. Allah memberikan hak dan wewenang kepada manusia untuk memiliki, mengelola dan memanfaatkan seluruh benda yang ada termasuk di dalamnya bumi dan segala isinya. Konsep hak milik atau kepemilikan dalam Islam, dalam terma *fiqh* sering disebut sebagai *milkiyah*.²⁸

Menurut hukum Islam hak milik ada dua macam:

a. *Al-milk al-tam*

Al-milk al-tam ialah hak yang meliputi 'ain (zat) benda dan manfaat benda itu sekaligus. Bentuk kepemilikan ini dikategorikan sebagai pemilikan sempurna, karena pemiliknya memiliki otoritas untuk menguasai materi (benda) dan manfaatnya sekaligus. Pemilikan ini tidak dibatasi waktu dan hak miliknya tidak dapat digugurkan oleh orang lain.

b. *Al-milk al-naqis*

Al-milk al-naqis ialah seseorang yang hanya memiliki bendanya saja, tetapi manfaatnya diserahkan kepada orang lain atau seseorang yang hanya memiliki hak memanfaatkan suatu benda sedangkan hak miliknya dikuasai oleh orang lain.²⁹

2. *Ijarah* (Hak Sewa)

Ijarah berasal dari kata *al-ajru* yang arti menurut bahasanya ialah *al-'iwadh* yang dalam bahasa Indonesianya ialah ganti dan upah.

²⁸ Nurhayati A, "Hak-Hak Atas Tanah Menurut Hukum Islam dan Undang-Undang Pokok Agraria". *Jurnal Al-Muqaranah*, Vol. 5 No. 1 (2017), h. 34.

²⁹ *Ibid*, h. 35.

Sedangkan menurut istilah, Sayyid Sabiq mengemukakan bahwa *ijarah* adalah suatu jenis akad untuk mengambil manfa'at dengan jalan penggantian.³⁰

Penguasaan manfa'at pada sewa menyewa dapat beralih pada penyewanya setelah manfa'at itu ditukar dengan imbalan. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi sewa menyewa pada benda yang statusnya tidak jelas, seperti benda yang masih dipersengketakan, atau benda yang sedang dirampas oleh pihak ketiga dan lain-lain. Selanjutnya para ulama fiqh juga sepakat bahwa di samping memanfaatkan sendiri, penyewa juga boleh menyewakan benda itu kepada orang lain selama penyewa kedua ini memanfaatkannya sebagaimana hak manfaat yang dikuasai oleh penyewa pertama.³¹

3. *Muzara'ah* (Hak Pakai – Hak Bagi Hasil)

Hak pakai dalam Islam adalah bagi hasil atau lebih dikenal dengan istilah *muzara'ah* yaitu akad transaksi pengolahan tanah atas apa yang dihasilkannya. Maksudnya adalah suatu kesepakatan antara empunya tanah dengan yang mengerjakan tanah (petani) dengan perjanjian pemberian hasil atau bagi hasil disesuaikan dengan kesepakatan antara kedua belah pihak (petani dan pemilik tanah).³²

4. *Ihya' al-Mawat* (Membuka Tanah)

Hukum Islam mengenal lembaga tanah terlantar dengan istilah *ihya' al mawat* (membuka tanah), yang artinya lahan mati dan belum

³⁰ Hendi Suhendi, *Fiqh Muamalah* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), h. 114-115.

³¹ Nurhayati A., *Op. Cit.* h. 37

³² *Ibid.*

pernah ditanami sehingga tanah tersebut dapat memberikan manfaat untuk tempat tinggal dan bercocok tanam.³³ Tanah baru tersebut belum pernah dikerjakan oleh siapa pun, dalam artian tanah itu belum dipunyai orang atau tidak diketahui siapa pemiliknya.³⁴ Menghidupkan tanah mati ini dapat dilakukan dengan berbagai cara seperti menyuburkan tanah dengan memberikan pupuk sehingga tanah tersebut dapat ditanami tumbuh-tumbuhan, menggarisi atau membuat pagar, atau dengan menggali parit disekeliling kebun yang dikuasainya dengan maksud supaya orang lain mengetahui bahwa tanah tersebut sudah ada yang menguasai.³⁵

Barangsiapa yang telah menempati tanah yang tidak dimiliki seorangpun untuk kemudian memperbaikinya dan mengolahnya, maka tanah tersebut menjadi miliknya. Jika dia menelantarkan dan tidak mengurusnya selama tiga tahun, maka hak milik atas tanahnya terhapus.³⁶

5. *Rahn* (Hak Gadai)

Menurut bahasa gadai (*al-rahn*) berarti *al-tsurub* dan *al-habs* yaitu penetapan dan penahanan. Menurut istilah *syara'*, yang dimaksud dengan *rahn* ialah menjadikan suatu benda berharga dalam pandangan *syara'* sebagai jaminan atas utang selama ada dua kemungkinan, untuk

³³ *Ibid.* h. 38

³⁴ Sulaiman Rasjid, *Fiqh Islam* (Bandung: Sinar Baru Algensido, 2001), h. 335.

³⁵ Hendi Suhendi, *Op. Cit.* h. 269.

³⁶ Quthb Ibrahim Muhammad, *Kebijakan Ekonomi Umar Bin Khattab*, terjemahan Ahmad Syarifuddin Shaleh (Jakarta: Pustaka Azzam, 2002), h. 95.

mengembalikan uang itu atau mengambil sebagian benda itu.³⁷

Menurut syari'at Islam objek perjanjian gadai tidak dipersoalkan apakah benda bergerak atau tidak. Berdasarkan ketentuan itu maka tanah dapat dijadikan sebagai salah satu objek gadai.

Islam telah menetapkan adanya hak milik perseorangan terhadap harta yang dihasilkan dengan cara-cara yang tidak melanggar hukum *syara'*. Oleh karena itu Islam juga menetapkan cara-cara melindungi hak milik ini, baik melindungi dari pencurian, perampokan, atau perampasan. Juga seorang pemilik harta mempunyai hak mentasarufkan hartanya dengan cara menjualnya, menggadaikannya, memberikannya dan lain sebagainya dari hak-hak *tasaruf* yang diperkenankan *syara'* dan hak-hak pengambilan manfaatnya.³⁸

Selain itu Islam juga memberikan batas-batas tentang hak milik perseorangan ini agar manusia mendapat kemaslahatan dalam pengembangan harta tadi dalam menafkahkan dan dalam perputarannya, antara lain: *prinsip pertama*, menetapkan bahwa hakikatnya harta itu adalah milik Allah SWT. *Prinsip kedua*, harta kekayaan jangan sampai hanya ada/dimiliki oleh segolongan kecil masyarakat. *Prinsip ketiga*, ada barang-barang yang digunakan untuk kepentingan masyarakat seluruhnya, seperti jalan-jalan, irigasi, tempat-tempat peribadatan.³⁹

³⁷ Hendi Suhendi, *Op. Cit.* h. 105-106.

³⁸ A. Djazuli, *Fiqh Siyasah (Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah)* (Jakarta: Kencana, 2013), h. 208.

³⁹ *Ibid.* h. 209-211

D. Prinsip Pengadaan Tanah dan Ganti Rugi dalam Perspektif Hukum Islam

Secara sederhana peralihan hak dan kepemilikan dari satu tangan ke tangan lain dapat diartikan sebagai transaksi. Transaksi itu secara umum dalam Al-Qur'an diartikan dengan *tijarah*. Adapun cara berlangsungnya *tijarah* tersebut yang sesuai dengan kehendak Allah adalah menurut prinsip suka sama suka, terbuka dan bebas dari unsur penipuan. Segala bentuk transaksi yang tidak terdapat unsur suka sama suka maka transaksi itu adalah batil, yang berarti memakan harta orang lain secara tidak sah.⁴⁰

Hal itu dilarang seperti firman Allah dalam QS. An-Nisaa' : 29

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ
تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْ ۚ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ
رَحِيمًا ﴿٢٩﴾

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. dan janganlah kamu membunuh dirimu⁴¹; Sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu.”

Peralihan hak biasanya disertai dengan ganti rugi. Tentang ganti rugi tanah, Umar menetapkan beberapa ketentuan. Jika suatu saat komunitas muslim semakin bertambah banyak, Negara berhak mengambil kembali tanah tersebut sebagai perbendaharaan guna memenuhi kebutuhan

⁴⁰ Amir Syarifuddin, *Garis-Garis Besar Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2010), h. 189-190.

⁴¹ Larangan membunuh diri sendiri mencakup juga larangan membunuh orang lain, sebab membunuh orang lain berarti membunuh diri sendiri, Karena umat merupakan suatu kesatuan.

Negara.⁴² Dasar hukum atau landasan hukum dalam pelaksanaan pelepasan atau penyerahan dan ganti rugi hak atas tanah menurut hukum Islam sebagaimana yang telah dilaksanakan oleh Rasulullah SAW dan Khalifah Umar bin Khattab adalah dengan cara jual beli (*al-ba'i*).⁴³

Secara terminologi jual beli diartikan dengan tukar menukar harta secara suka sama suka atau peralihan pemilikan dengan cara penggantian menurut bentuk yang dibolehkan. Kata 'tukar menukar' atau 'peralihan pemilikan dengan penggantian' mengandung maksud bahwa kegiatan mengalihkan hak dan pemilikan itu berlangsung secara timbal balik atas dasar kehendak dan keinginan bersama.⁴⁴ Mekanisme pengambilan keputusan mengenai hal-hal yang menyangkut kepentingan bersama perlu dilakukan dengan musyawarah. Sesuai dengan petunjuk Al-Qur'an, Nabi mengembangkan budaya musyawarah dikalangan para sahabatnya. Beliau sendiri, meskipun seorang Rasul, seiring berkonsultasi dengan para pengikutnya dalam soal-soal kemasyarakatan. Hal ini karena dari mekanisme pengambilan keputusan dapat diketahui tentang berapa jauh anggota-anggota masyarakat dilibatkan dalam pengelolaan urusan kenegaraan dan tentang siapa yang memiliki kata akhir.⁴⁵

Ganti rugi dalam Islam adalah harga rugi yang diberikan itu harus setidaknya setimpang dengan harga yang dijual. Dalam Islam tidak terdapat satu aturan khusus yang mengatur tentang pelepasan atau

⁴² Irfan Mahmud Ra'ana, *Op. Cit.* h. 39.

⁴³ Nurhayati A. "Studi Komparatif Ganti Rugi Atas Tanah Ditinjau dari Perspektif Hukum Islam dan Hukum Agraria Nasional", *Op. Cit.* h. 190.

⁴⁴ Amir Syarifuddin, *Op. Cit.* h. 193.

⁴⁵ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah* (Bandung: Pustaka Setia, 2015), h. 195

penyerahan hak atas tanah beserta ganti rugi tanah secara tegas dan rinci, namun jika merujuk kepada kitab-kitab fiqh Islam dapat dijumpai beberapa prinsip umum seperti *al-ba'i* (jual beli), *ijarah* (sewa menyewa), *musaqah* (bagi hasil), dan sebagainya. Memang prinsip-prinsip tersebut sangat umum tidak terbatas pada tanah saja, meskipun demikian justru keumuman prinsip-prinsip itulah yang membuat hukum Islam bersifat fleksibel.

Tanah-tanah yang berada dan dikuasai atau dimiliki oleh orang perorang atau masyarakat, belum tentu pemiliknya bersedia menyerahkan tanahnya kepada pemerintah untuk pembangunan tertentu demi kepentingan umum. Dalam Islam pun tidak membenarkan seseorang mencabut hak milik orang lain tanpa adanya kerelaan dari pemiliknya. Karena hak milik pribadi dalam Islam benar-banar dihargai dan dihormati.

Larangan ini juga didasarkan pada hadits Rasulullah SAW:

“Telah menceritakan kepada kami Abu Al Yaman telah mengabarkan kepada kami Syu’aib dari Az-Zuhriy berkata telah menceritakan kepadaku Tholhah bin ‘Abdullah bahwa ‘Abdurrahman bin Amru bin Sahal mengabarkan kepadanya bahwa Sa’id bin Zaid radliallahu ‘anhu berkata, aku mendengar Rasulullah shallallahu ‘alaihi wasallam bersabda: “Siapa yang pernah berbuat aniaya terhadap sebidang tanah (di muka bumi ini) maka nanti dia akan dibebani (dikalungkan pada lehernya) tanah dari tujuh bumi.”⁴⁶

Memaksa orang untuk menyerahkan hak atas tanah yang menjadi miliknya atau kepunyaannya adalah suatu perbuatan melanggar hukum yang melanggar hak-hak asasi manusia. Hak Asasi Manusia (HAM)

⁴⁶ Nurhayati A. “Studi Komparatif Ganti Rugi Atas Tanah Ditinjau dari Perspektif Hukum Islam dan Hukum Agraria Nasional”, *Op. Cit.* h. 51.

merupakan hak dasar yang secara kodrati melihat pada diri manusia yang bersifat universal dan berlangsung seumur hidup, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan atau dirampas oleh siapapun. Hak Asasi Manusia menurut hukum Islam antara lain hak untuk hidup aman dan hak untuk memperoleh keadilan. Allah berfirman dalam QS. Al-Ma'idah: 8

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلّٰهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ ۚ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ ءَلَّا تَعْدِلُوا ۚ اَعْدِلُوا هُوَ اَقْرَبُ لِلتَّقْوٰى ۚ وَاتَّقُوا اللّٰهَ ۚ اِنَّ اللّٰهَ خَبِيرٌۢ بِمَا تَعْمَلُونَ

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) Karena Allah, menjadi saksi dengan adil. dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. berlaku adillah, Karena adil itu lebih dekat kepada takwa. dan bertakwalah kepada Allah, Sesungguhnya Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan.”

Dalam hal ini semua individu adalah sederajat kedudukannya, tak seorang pun yang mempunyai kelebihan dari yang lain, atau merampas hak-hak dan kekuasaan-kekuasaan orang. Keadilan yang salah satu cirinya ialah persamaan, secara konstitusional diakui di Indonesia sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 yang berbunyi:

- a. Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

- b. Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.⁴⁷

E. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dalam Pendekatan Masalah Mursalah

Jumhur ulama berpendapat, setiap hukum yang ditetapkan oleh *nashah* atau *ijma'* didasarkan atas hikmah dalam bentuk meraih manfaat atau kemaslahatan dan menghindari mafsadah. Dalam pada itu, setiap *'illah* yang menjadi landasan suatu hukum bermuara pada kepentingan kemaslahatan manusia (*al-mashlahah*).⁴⁸ Pengertian *mashlahah* dalam bahasa Arab berarti perbuatan-perbuatan yang mendorong kepada kebaikan manusia. *Mashlahah* mengandung dua sisi, yaitu menarik atau mendatangkan kemaslahatan dan menolak atau menghindari kemudharatan.⁴⁹

Pemegang otoritas (pemerintah atau pimpinan lembaga) merupakan pihak yang bertanggung jawab untuk mengelola aset publik, baik yang berupa barang ataupun jasa, menjaga dan mengatur sistem pemanfaatannya bagi masyarakat.⁵⁰ Keberadaan penguasa/pemerintah tidak lain juga untuk memelihara kepentingan dan kemaslahatan rakyatnya. Islam telah menetapkan bahwa penguasa berkewajiban memelihara kemaslahatan masyarakat, seperti dalam hadits yang

⁴⁷ *Ibid.* h. 210.

⁴⁸ Abd. Rahman Dahlan, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Amzah, 2014), h. 206-207.

⁴⁹ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2009), h. 345.

⁵⁰ Husain Husain Syahatah, *Perlindungan Aset Publik dalam Perspektif Hukum Islam* (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), h. 43.

diriwayatkan oleh Muslim yang berasal dari Ibnu Umar r. a. Rasulullah SAW pernah bersabda:

“Ingatlah setiap kalian adalah pemimpin dan masing-masing kalian akan ditanya (bertanggung jawab) atas kepemimpinannya.” (HR. Muslim)⁵¹

Kaitannya dengan pengadaan tanah ini perlu adanya campur tangan pemerintah secara positif untuk menentukan kebijakan yang baik untuk rakyat. Sesuai dengan kaidah *fiqhiyyah*:

“Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan.”⁵²

Kaidah tersebut memberikan pengertian bahwa setiap tindakan atau kebijaksanaan para pemimpin yang menyangkut dan mengenai hak-hak rakyat dikaitkan dengan kemaslahatan rakyat banyak dan ditujukan untuk mendatangkan suatu kebaikan. Sebab pemimpin merupakan pengemban amanat rakyat (umat) dan untuk itulah pemimpin sebagai petunjuk dalam kehidupan mereka serta harus memperhatikan kemaslahatannya.

Menurut Muhammad Abu Zahrah, semua hak dalam Islam dibatasi oleh prinsip menolak munculnya kerugian dan menarik munculnya manfaat bagi masyarakat umum. Hak-hak milik dalam Islam ditujukan untuk mewujudkan *maslahah* bagi masyarakat umum, selain berfungsi merealisasikan kemaslahatan bagi pemiliknya. Jika kerugian yang menimpa orang lain lebih besar dari *maslahah* bagi pemiliknya, maka hak milik tersebut dibatasi demi menolak kerugian yang menimpa orang lain

⁵¹ Abdul Rahman, *Op. Cit.* h. 65.

⁵² *Ibid.* h. 66.

tersebut.⁵³ Dalam kaitannya dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, Islam memperbolehkan pembebasan atau pencabutan hak milik dari pemiliknya manakala ia tidak bisa menggunakan hak miliknya secara baik.

Menurut Abu Zahrah pun ada kondisi yang memperkenankan pengambilalihan hak milik individu tersebut dengan paksa, yaitu: *Pertama*, pencabutan kepemilikan individu demi mewujudkan manfaat bagi orang banyak, seperti pencabutan hak milik atas tanah untuk pembuatan atau pelebaran jalan raya, perluasan masjid yang sudah tidak dapat menampung jama'ah.⁵⁴ Sebagaimana pada Zaman Rasulullah, beliau pernah melakukan dan melaksanakan pengadaan tanah dan pelepasan hak atas tanah di saat Nabi akan mendirikan Masjid Nabawi. Pada saat itu lokasi Masjid Nabawi semula adalah tempat penjemuran buah kurma milik anak yatim dua bersaudara Sahl dan Suhail bin 'Amr, yang kemudian dibeli oleh Rasulullah untuk dibangun Masjid dan kediamannya.⁵⁵

Tanah milik individu di sekitarnya juga boleh dibeli dengan paksa, namun dengan harga yang layak dan wajar agar tidak menimbulkan kerugian yang besar bagi para pemilik tanah tersebut. Hal ini dianalogikan kepada perluasan Masjid yang pernah dilakukan oleh Khalifah Umar bin Khattab. Pada saat itu rumah para sahabat berdempetan dengan Masjid.

⁵³ Muwahid, "Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum yang Melibatkan Pihak Swasta Perspektif Hukum Islam". *Jurnal Al-Daulah*, Vol. 7 No. 1 (April 2017), h. 157.

⁵⁴ *Ibid.* h. 158

⁵⁵ Masjid Nabawi" (On-line), tersedia di: http://id.m.wikipedia.org/wiki/Masjid_Nabawi.html (06 Mei 2018), dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Umar memerintahkan untuk membeli tanah-tanah yang ada di sekitar Masjid itu. Sebagian mereka menerima dengan suka rela, namun sebagian mereka awalnya menolak sehingga Umar melakukannya dengan paksa dengan cara meletakkan uang pembayarannya di tempat ruang penjaga Ka'bah. *Kedua*, pencabutan hak milik individu dalam rangka membayarkan hutang ketika pemilik hak milik ini berkecukupan tapi enggan membayar hutang tersebut.⁵⁶

Menurut Muhammad Faruq Nabhan, ada dua kondisi yang menyebabkan bolehnya hak milik individu bisa dicabut atau dialihkan kepada orang lain atau pihak lain, yaitu apabila kondisi darurat menuntutnya untuk menjaga kemaslahatan individu lain dan karena adanya darurat yang menuntut kemaslahatan (kepentingan) umum.⁵⁷

Pendapat tersebut seluruhnya didasarkan atas prinsip *maslahat al-'ammah* (kemaslahatan kepentingan umum). Hal inilah sebenarnya yang menjadi tujuan hukum Islam yaitu *maqasid as-syar'iyah*, menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia.⁵⁸ Dengan demikian kelihatan semakin jelas bahwa hukum Islam mempunyai konsep dan tujuan yang mengarah pada kepentingan masyarakat dan hukum Islam juga tidak mentolerir perbuatan manusia yang menimbulkan kerugian bagi sesamanya.

⁵⁶ Muwahid, *Loc. Cit.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Nurhayati A. "Studi Komparatif Ganti Rugi Atas Tanah Ditinjau dari Perspektif Hukum Islam dan Hukum Agraria Nasional", *Op. Cit.* h. 211.

BAB III

KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM DAN PEMBAYARAN GANTI RUGI

A. Kebijakan Pemerintah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

1. Konsep Hukum Tanah Nasional

Sumber utama dalam pembangunan hukum tanah Nasional adalah hukum adat. Hal ini tercermin dari rumusan pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA yang menyatakan bahwa: “Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan untuk kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia, serta dengan peraturan-peraturan yang tercermin dalam Undang-Undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.¹

Hukum tanah nasional adalah hukum tanah Indonesia yang tunggal yang tersusun dalam suatu sistem berdasarkan alam pemikiran hukum adat mengenai hubungan hukum antara masyarakat hukum adat tertentu dengan tanah ulayatnya.² Hukum adat berurat-akar pada kebudayaan tradisional. Hukum adat meliputi aturan-aturan tingkah

¹ Arie Sukanti Hutagalung, Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), h. 15.

² *Ibid.* h. 16.

laku manusia dalam kehidupan sehari-hari dalam masyarakat, sebagian besar tidak tertulis, senantiasa ditaati dan dihormati oleh rakyatnya.³

Hubungannya dengan tanah, menurut alam pikiran hukum adat, tertanam keyakinan bahwa setiap kelompok masyarakat hukum adat tersedia suatu lingkungan tanah sebagai peninggalan untuk pendukung kehidupan kelompok dan para anggotanya sepanjang zaman. Artinya bukan hanya untuk kepentingan suatu generasi, tetapi juga untuk generasi berikutnya dari kelompok masyarakat hukum adat tersebut.⁴

Kewenangan pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan tumbuh dan mengakar dari amanat pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Ketentuan dari pasal tersebut mengandung makna bahwa Negara atau pemerintah merupakan penguasa, pengatur dan pengelola serta mempunyai kewenangan untuk mendistribusikan hak atas tanah kepada rakyat untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hubungan antara Negara dengan tanah akan berlangsung untuk selamanya dan tidak akan terputus. Sifat abadi artinya selama rakyat Indonesia masih bersatu sebagai bangsa Indonesia dan selama tanah bersama terbut masih ada, dalam keadaan bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan

³ Soerojo Wignjodipoero, *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat* (Jakarta: Haji Masagung, 1993), h. 16.

⁴ Arie Sukanti Hutagalung, Markus Gunawan, *Op. Cit.* h. 16.

hubungan tersebut.⁵ Penyempurnaan terhadap hukum tanah nasional selayaknya dilakukan dengan tetap mempertahankan konsepsi yang lahir dan digali dari akar budaya nasional tanpa menutup diri dari perubahan-perubahan yang berlangsung sejak beberapa dasawarsa terakhir seperti era globalisasi, otonomi daerah dan hak asasi manusia.⁶

2. Hak Penguasaan Atas Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional

Hak penguasaan atas tanah adalah hak yang berisikan wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang hak untuk berbuat sesuatu mengenai hak yang dihakinya. Penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang meskipun memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, pada kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain. Misalnya, kalau tanah yang dimiliki disewakan, tanah tersebut dikuasai secara fisik oleh pihak lain tanpa hak.⁷

Dalam UUPA hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah nasional diatur berdasarkan hierarki yang terdiri atas:

⁵ Muhammad Yusrizal, "Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum". *Jurnal De Lega Lata*, Vol. 2 No. 1 (Juni 2017), h. 117.

⁶ Arie Sukanti Hutagalung, Markus Gunawan, *Op. Cit.* h. 19.

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 2005), h. 23.

a. Hak Bangsa Indonesia

Latar belakang konsepsi hukum tanah kita bersumber pada Hukum Adat, oleh karenanya UUPA menganut konsepsi Hukum Adat yang bersifat komunalistik-religius. Komunalistik-religius memungkinkan penguasaan secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan.⁸ Sifat komunalistik terlihat dari pernyataan yang tercantum dalam pasal 1 ayat (1) UUPA yang berbunyi: “Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia.” Hal ini berarti tanah di seluruh wilayah Indonesia adalah hak bersama bagi bangsa Indonesia. Sedangkan sifat religious tergambar dari pernyataan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan Karunia Tuhan Yang Maha Esa.⁹

Hak bangsa Indonesia mengandung dua unsur, yaitu:

- 1) Unsur kepunyaan bersama yang bersifat perdata, tetapi bukan berarti hak kepemilikan dalam arti yuridis, tanah bersama dari seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu menjadi bangsa Indonesia.

⁸ Djoni Sumaedi Gozali, *Hukum Pengadaan Tanah* (Yogyakarta: UII Press, 2018), h. 49.

⁹ Rini Mulyanti, “Analisis Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum”. (Tesis Program Magister Kenotarian Universitas Indonesia, Jakarta, 2013), h. 17.

- 2) Unsur tugas kewenangan yang bersifat publik untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyai bersama tersebut.¹⁰

Hak bangsa Indonesia merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi dalam hukum tanah nasional dimana hak-hak penguasaan atas tanah yang lain, secara langsung maupun tidak langsung bersumber padanya.¹¹

b. Hak Menguasai Negara

Dalam pasal 2 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa negara adalah organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hal ini berarti bahwa bangsa Indonesia membentuk Negara Republik Indonesia untuk melindungi segenap tanah air Indonesia dan melaksanakan tujuan bangsa Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk melaksanakan tujuan tersebut, Negara Republik Indonesia mempunyai hubungan hukum dengan tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia agar dapat memimpin dan mengatur tanah-tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia atas nama Bangsa Indonesia melalui peraturan perundang-undangan.

Hubungan hukum tersebut dinamakan Hak Menguasai Negara. Hak ini tidak memberi kewenangan secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah karena sifatnya semata-

¹⁰ Arie Sukanti Hutagulung, Markus Gunawan, *Op. Cit.* h. 20-21.

¹¹ Rini Mulyanti, *Op. Cit.* h. 17.

mata sebagai kewenangan publik.¹² Hal ini Negara berwenang mengatur persediaan, perencanaan, penguasaan, dan penggunaan tanah serta pemeliharaan tanah atas seluruh tanah di wilayah Republik Indonesia dengan tujuan agar dapat dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Hak ulayat masyarakat hukum adat diatur dalam Pasal 3 UUPA, yaitu “Dengan ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan pelaksanaan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi.”¹³ Yang dimaksud dengan hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.¹⁴

d. Hak Perorangan Atas Tanah

Hak-hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang hak nya (perseorangan, sekelompok

¹² Arie Sukanti Hutagalung, Markus Gunawan, *Op. Cit.* h. 23.

¹³ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah* (Jakarta: Prenada Media, 2005), h. 79.

¹⁴ *Ibid.*

orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu.¹⁵

Adapun hak-hak perorangan atas tanah tersebut terdiri dari:

1) Hak-hak Atas Tanah

Berdasarkan hak menguasai Negara, Negara dapat memberikan hak-hak atas tanah kepada beberapa orang atau badan hukum dengan mempergunakan batas-batas yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan.¹⁶ Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.¹⁷ Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu hak atas tanah yang bersifat primer dan hak atas tanah yang bersifat sekunder.

Hak atas tanah yang bersifat primer adalah hak atas tanah yang berasal dari Negara. Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Negara, dan Hak Pakai Atas Tanah Negara.¹⁸ Di samping hak atas tanah yang primer, terdapat pula hak atas tanah yang sekunder.

¹⁵ *Ibid.* h. 82.

¹⁶ Djoko Prakoso, Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), h. 9.

¹⁷ Effendi Perangin, *401 Pertanyaan dan Jawaban Tentang Hukum Agraria* (Jakarta: Rajawali, 1986), h. 40.

¹⁸ Urip Santoso, *Op. Cit.* h. 89.

Hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Hak atas tanah yang sekunder disebut pula hak baru yang diberikan di atas tanah hak milik dan selalu diperjanjikan antara pemilik tanah dan pemegang hak baru yang akan berlangsung selama jangka waktu tertentu.¹⁹ Macam-macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Pengelolaan dan Hak Milik, Hak Pakai Atas Tanah Hak Pengelolaan dan Hak Milik, Hak Sewa untuk Bangunan, Hak Gadai Atas Tanah, Hak Usaha Bagi Hasil, dan Hak Menumpang.²⁰

Menurut UUPA pengertian dari beberapa hak atas tanah tersebut antara lain:

- a) Hak Milik, yaitu hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6. (Pasal 20)

Di dalam pasal 6 disebutkan bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, artinya hak milik atas tanah tersebut di samping memberikan manfaat bagi pemiliknya juga bermanfaat bagi orang lain dan penggunaan hak milik tersebut tidak boleh mengganggu ketertiban dan kepentingan umum.²¹

¹⁹ Arie Sukanti Hutagalung, *Op. Cit.* h. 30.

²⁰ Urip Santoso, *Op. Cit.* h. 89.

²¹ Akh. Munif, "Perlindungan Hukum Terhadap Hak-hak Rakyat Atas Tanah dalam Pembangunan". *Jurnal Yustitia*, Vol. 11 No. 1 (Mei 2011), h. xi.

- b) Hak Guna Usaha, yaitu hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara dalam jangka waktu tertentu guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. (Pasal 28)
- c) Hak Guna Bangunan, yaitu hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. (Pasal 35)
- d) Hak Pakai, yaitu hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain. (Pasal 41)
- e) Hak Sewa untuk Bangunan, yaitu seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. (Pasal 44)
- f) Hak Gadai, yaitu penyerahan sebidang tanah milik seseorang kepada orang lain untuk sementara waktu yang sekaligus diikuti dengan pembayaran sejumlah uang oleh pihak lain secara tunai sebagai uang gadai dengan ketentuan bahwa pemilik tanah baru memperoleh tanahnya

kembali apabila melakukan penebusan dengan sejumlah uang yang sama.²²

- g) Hak Usaha Bagi Hasil, yaitu hak seseorang atau badan hukum (yang disebut penggarap) untuk menyelenggarakan usaha pertanian di atas tanah kepunyaan pihak lain (yang disebut pemilik) dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi antara kedua belah pihak menurut imbangan yang telah disetujui sebelumnya.²³
- h) Hak Menumpang, yaitu hak yang memberi wewenang kepada seseorang untuk mendirikan dan menempati rumah di atas tanah pekarangan milik orang lain.²⁴

Semua hak atas tanah itu mempunyai sifat-sifat kebendaan, yaitu dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, dapat dijadikan jaminan suatu hutang dan dapat dibebani hak tanggungan.²⁵

2) Hak Atas Tanah Wakaf

Dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf disebutkan bahwa wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta miliknya untuk dimanfaatkan atau untuk jangka waktu tertentu

²² Urip Santoso, *Op. Cit.* h. 130.

²³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya* (Jakarta: Djambatan, 1999), h. 310.

²⁴ *Ibid.* h. 321.

²⁵ Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria Dalam Perspektif* (Bandung: Remadja Karya, 1988), h. 39.

sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.²⁶ Hak atas tanah wakaf adalah hak penguasaan atas tanah bekas tanah hak milik, yang oleh pemiliknya (seorang atau badan hukum) dipisahkan dari harta kekayaannya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam.²⁷

Menurut UUPA hanya hak milik yang mempunyai sifat yang penuh dan bulat. Hak Milik tidak terbatas jangka waktunya sebab tidak akan pernah berakhir (kecuali dicabut oleh pemerintah).²⁸ Sedangkan hak-hak atas tanah lainnya seperti Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan lain-lain hanya mempunyai jangka waktu terbatas. Berhubung dengan masalah perwakafan tersebut adalah bersifat selama-lamanya (abadi), maka hak atas tanah yang jangka waktu nya terbatas tidak dapat diwakafkan.²⁹

3) Hak Jaminan Atas Tanah

Tanah merupakan salah satu jaminan yang disukai oleh bank karena tanah tidak mudah musnah dan harganya terus meningkat. Selain itu, hak jaminan atas tanah yang berlaku di

²⁶ Arie Sukanti Hutagulung, Markus Gunawan, *Op. Cit.* h. 44.

²⁷ Urip Santoso, *Op. Cit.* h. 83.

²⁸ Effendi Perangin, *Mencegah Sengketa Tanah* (Jakarta: Rajawali, 1986), h. 9.

²⁹ Abdurrahman, *Masalah Perwakafan Tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf di Negara Kita* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1990), h. 3.

Negara kita dapat langsung dieksekusi tanpa melalui proses peradilan.

Hak jaminan atas tanah dalam hukum tanah nasional adalah hak tanggungan. Dalam Undang-Undang Hak Tanggungan, ditetapkan bahwa hak tanggungan merupakan satu-satunya hak jaminan atas tanah yang dibebankan pada hak atas tanah tertentu untuk menjamin pelunasan utang tertentu kepada kreditor tertentu yang kedudukannya diutamakan dalam memperoleh pelunasan atas piutangnya dari para kreditor lainnya.³⁰

4) Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun

Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun adalah hak untuk memiliki satuan rumah susun secara terpisah dan berdiri sendiri berikut hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan. Secara implisit Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun diatur dalam pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu hak atas tanah dapat diberikan kepada sekelompok orang secara bersama-sama dengan orang lain. Pada hak milik atas satuan rumah susun, bidang tanah yang di atasnya berdiri

³⁰ Arie Sukanti Hutagalung, Markus Gunawan, *Op. Cit.* h. 45.

rumah susun, hak atas tanah nya dimiliki atau dikuasai secara bersama-sama oleh seluruh pemilik satuan rumah susun.³¹

3. Dasar Hukum Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.³² Pada azasnya, jika diperlukan tanah atau benda-benda kepunyaan orang lain untuk sesuatu keperluan haruslah lebih dahulu diusahakan agar tanah itu dapat diperoleh dengan persetujuan yang empunya.³³ Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, tentunya dilandaskan pada politik hukum tertentu dalam pembentukannya.

Terdapat berbagai pengaturan mengenai pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum sejak kemerdekaan Indonesia. Pengaturan tersebut mengalami perubahan sesuai dengan kerangka politik hukum yang digariskan dalam pembentukannya.³⁴ Regulasi pengaturan hukum mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia telah mengalami proses perkembangan sejak unifikasi UUPA.

³¹ Urip Santoso, *Op. Cit.* h. 84.

³² Pasal 1, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.

³³ I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), h. 12.

³⁴ Muhammad Yusrizal, *Op. Cit.* h. 123.

Berawal dengan diundangkannya Undang-Undang No. 20 Tahun 1961 yang mengatur tentang pencabutan hak-hak atas tanah dan benda-benda di atasnya. Keberadaan Undang-Undang ini merupakan amanat dari pasal 18 UUPA untuk segera menerbitkan Undang-Undang tentang pencabutan hak atas tanah. Penggunaan Undang-Undang tersebut dilakukan jika tanah yang bersangkutan diperlukan untuk menyelenggarakan kepentingan umum, dan tidak dimungkinkan menggunakan tanah yang lain, sedangkan di dalam musyawarah yang dilakukan tidak berhasil mencapai kata sepakat, maka tanah tersebut dapat dilaksanakan pengambilan secara paksa, dalam arti tidak memerlukan persetujuan pemegang haknya.³⁵

Kemudian pada tahun 1975 pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No. 15 Tahun 1975 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pembebasan Tanah. Keberadaan PMDN ini sejak semula sudah diperdebatkan keabsahannya karena secara yuridis tidak mempunyai kekuatan hukum eksekutorial untuk dipaksakan kepada warga masyarakat, akibatnya pembebasan tanah yang dilakukan dengan cara penggusuran adalah batal demi hukum dan pihak warga masyarakat yang terkena pembebasan dapat menuntut ganti kerugian melalui Pengadilan Perdata.³⁶

³⁵ *Ibid.* h. 124.

³⁶ *Ibid.*

Berhubung keberadaan PMDN No. 15 Tahun 1975 tersebut menjadi kontroversi dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka selanjutnya pemerintah mencabut PMDN tersebut dan selanjutnya menerbitkan Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, tetapi dengan pertumbuhan pembangunan yang semakin meningkat pesat, keberadaan Keppres No. 55 Tahun 1993 ini dianggap tidak mampu untuk mengakomodir dengan baik pengadaan tanah untuk kepentingan umum pada saat itu, maka pada akhirnya Presiden menerbitkan Perpres No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Kemudian beberapa ketentuan pasal-pasal di dalam Perpres tersebut direvisi dengan diterbitkannya Perpres No. 65 Tahun 2006.³⁷

Selanjutnya karena dianggap ketentuan di dalam Perpres No. 65 Tahun 2006 belum mampu untuk mengakomodir kepentingan pihak pemilik tanah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, sehingga dengan keadaan yang demikian dibutuhkan adanya perangkat hukum yang kuat dalam bentuk Undang-Undang.³⁸ Oleh karena itu untuk memenuhi aturan tersebut, pada tanggal 14 Januari 2012, Indonesia memiliki Undang-Undang yang secara khusus mengatur tentang pengadaan tanah dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. Pemerintah berharap dengan

³⁷ *Ibid.* h. 125.

³⁸ *Ibid.*

diterbitkannya Undang-Undang tersebut akan menjadi landasan hukum yang kuat guna memperlancar pelaksanaan pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum.

Sejak lahirnya Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, maka pemerintah menerbitkan pula beberapa aturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Pengadaan Tanah.³⁹ Undang-Undang ini dinilai lebih demokratis karena lebih terukur, adanya perencanaan, pelaksanaan dan penyerahan hasil. Selain itu jangka waktunya juga disiapkan karena masing-masing tahapan mempunyai durasi. Undang-Undang baru ini memperbolehkan pemerintah untuk mengambil alih tanah untuk memfasilitasi pembangunan proyek-proyek infrastruktur yang baru.⁴⁰

4. Prosedur Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Pihak yang memerlukan tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah instansi pemerintah. Perolehan tanah dalam pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah dilaksanakan melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Dengan pelepasan

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Rini Mulyanti, *Op. Cit.* h. 4-5.

atau penyerahan hak atas tanah ini tidak berakibat hak atas tanah berpindah dari pemegang hak nya kepada instansi pemerintah yang memerlukan tanah, melainkan hak atas tanah menjadi hapus dan tanah nya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.⁴¹ Kebijakan pemerintah terhadap pengadaan tanah merupakan suatu kebijakan yang berkaitan dengan pengadaan tanah demi kepentingan umum. Dalam artian bahwa yang telah diambil dari warga masyarakat peruntukannya benar-benar untuk kepentingan pembangunan.⁴²

Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 pasal 13, tahapan dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan melalui 4 tahapan, yaitu:

a. Perencanaan

Perencanaan pengadaan tanah, instansi yang memerlukan tanah awalnya harus membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut peraturan perundang-undangan. Perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum tersebut kemudian diserahkan kepada pemerintah Provinsi dalam bentuk dokumen perencanaan pengadaan tanah yang paling sedikit memuat: maksud dan tujuan rencana pembangunan; kesesuaian dengan Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Pembangunan Nasional dan Daerah; letak tanah; luas tanah yang dibutuhkan;

⁴¹ Rizky Amalia, "Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait dengan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum". *Jurnal Yuridika*, Vol. 27 No. 3 (September-Desember 2012), h. 271

⁴² Supriadi, *Hukum Agraria* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), h. 75-76.

gambaran umum status tanah; perkiraan waktu pelaksanaan pengadaan tanah; perkiraan jangka waktu pelaksanaan pembangunan; perkiraan nilai tanah; dan rencana penganggaran berdasarkan ketentuan pasal 14 dan 15 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.⁴³

b. Persiapan

Persiapan pengadaan tanah, instansi yang memerlukan tanah bersama pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah melaksanakan:

1) Pemberitahuan rencana pembangunan,

Pemberitahuan rencana pembangunan disampaikan kepada masyarakat pada rencana lokasi pembangunan baik langsung maupun tidak langsung. Pemberitahuan secara langsung antara lain melalui sosialisasi, tatap muka, atau surat pemberitahuan. Sedangkan pemberitahuan secara tidak langsung antara lain melalui media cetak atau melalui media elektronik, berdasarkan penjelasan pasal 17 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.⁴⁴

2) Pendataan awal lokasi rencana pembangunan;

Pendataan awal lokasi rencana pembangunan meliputi kegiatan pengumpulan data awal pihak yang berhak pada objek pengadaan tanah. Pendataan awal tersebut dilaksanakan dalam

⁴³ Djoni Sumardi Gozali, *Op. Cit.* h. 134.

⁴⁴ *Ibid.* h. 135

waktu paling lama 30 hari kerja sejak pemberitahuan rencana pembangunan yang kemudian hasil dari pendataan awal tersebut menjadi data untuk konsultasi publik rencana pembangunan, berdasarkan pasal 18 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

3) Konsultasi publik rencana pembangunan

Menurut pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* pasal 1 angka 8 Perpres 71 Tahun 2012 yang dimaksud dengan konsultasi public adalah proses komunikasi dialogis atau musyawarah antar pihak yang berkepentingan guna mencapai kesepahaman dan kesepakatan dalam perencanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Konsultasi publik rencana pembangunan dilaksanakan untuk mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dari pihak yang berhak. Konsultasi tersebut dilakukan dengan melibatkan pihak yang berhak dan masyarakat yang terkena dampak dari rencana pembangunan, berdasarkan pasal 19 ayat 1 dan 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

Prinsip yang dipakai dalam pembebasan tanah ini ialah keharusan adanya sepakat antara panitia pembebasan tanah

dengan orang-orang yang tanahnya dibebaskan.⁴⁵ Pelaksanaan konsultasi publik dilakukan dalam jangka waktu paling lama 60 hari kerja yang dihitung mulai tanggal ditandatangani daftar sementara lokasi rencana pembangunan. Apabila dalam konsultasi publik tercapai kesepakatan, maka hasil kesepakatan tersebut dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan dan atas dasar kesepakatan tersebut instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur yang kemudian akan ditetapkan oleh Gubernur dalam waktu paling lama 14 hari kerja sejak diterimanya pengajuan permohonan penetapan. (Pasal 19 UU 2/2012). Namun jika sampai dengan jangka waktu tersebut terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan maka akan dilakukan konsultasi publik ulang dengan pihak yang keberatan paling lama 30 hari kerja sejak tanggal berita acara kesepakatan (Pasal 20 UU 2/2012 juncto Pasal 34 Perpres 71/2012).⁴⁶

Apabila dalam konsultasi publik ulang masih terdapat pihak yang keberatan mengenai rencana lokasi pembangunan, maka instansi yang memerlukan tanah harus melaporkan keberatan tersebut kepada Gubernur setempat. Gubernur kemudian akan membentuk tim untuk melakukan kajian atas keberatan yang terdiri atas:

⁴⁵ Saleh Adiwinata, *Bunga Tampang Hukum Perdata dan Tanah* (Bandung: Remadja Karya CV, 1984), h. 62.

⁴⁶ Djoni Sumardi Gozali, *Op. Cit.* 138

- a) Sekretaris daerah Provinsi atau pejabat yang ditunjuk sebagai ketua merangkap anggota;
- b) Kepala kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional sebagai sekretaris merangkap anggota;
- c) Instansi yang menangani urusan di bidang perencanaan pembangunan daerah sebagai anggota;
- d) Kepala kantor wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai anggota;
- e) Bupati/Walikota atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota; dan
- f) Akademisi sebagai anggota.

Tim tersebut bertugas untuk menginventarisasi masalah yang menjadi alasan keberatan, melakukan pertemuan atau klarifikasi dengan pihak yang keberatan, dan membuat rekomendasi diterima atau ditolaknya keberatan dalam waktu paling lama 14 hari kerja sejak diterimanya permohonan oleh Gubernur. Gubernur berdasarkan rekomendasi tersebut akan mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan. Jika Gubernur menolak keberatan tersebut, maka Gubernur tetap menetapkan lokasi pembangunan di tempat semula. Namun jika Gubernur menerima keberatan, maka Gubernur akan memberitahukan

kepada instansi yang memerlukan tanah untuk mengajukan rencana lokasi pembangunan di tempat lain.⁴⁷

Apabila masih terdapat keberatan terhadap penetapan lokasi oleh Gubernur, pihak yang berhak dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) setempat paling lambat 30 hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi, yang kemudian akan diputus oleh PTUN baik gugatannya diterima ataupun ditolak dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak diterimanya gugatan. Pihak yang keberatan terhadap putusan PTUN dalam waktu paling lama 14 hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung RI (MA) yang kemudian akan di putus MA dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap akan menjadi dasar diteruskan atau tidaknya pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.⁴⁸

c. Pelaksanaan

Pelaksanaan pengadaan tanah, berdasarkan penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum, instansi yang memerlukan tanah mengajukan pelaksanaan pengadaan tanah kepada Lembaga Pertanahan (Pasal 27 UU 2/2012). Pelaksanaan pengadaan tanah tersebut meliputi:

⁴⁷ Pasal 20-22, Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

⁴⁸ Pasal 23, Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

- 1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- 2) Penilaian ganti kerugian;
- 3) Musyawarah penetapan ganti kerugian; dan
- 4) Pelepasan tanah instansi.⁴⁹

d. Penyerahan hasil

Penyerahan hasil pengadaan tanah, Lembaga pertanahan menyerahkan hasil pengadaan tanah kepada Instansi yang memerlukan tanah setelah pemberian ganti kerugian kepada pihak yang berhak. Instansi yang memerlukan tanah kemudian dapat mulai melaksanakan kegiatan pembangunan setelah dilakukan serah terima hasil pengadaan tanah tersebut.⁵⁰ Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* Perpres RI No. 71 Tahun 2012 menetapkan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional RI (sekarang Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional RI). Pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilakukan oleh kepala kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi. Dengan mempertimbangkan efisiensi, efektifitas, kondisi geografis, dan sumber daya manusia, kepala kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dapat menugaskan kepada Kepala Kantor

⁴⁹ Djoni Sumardi Gozali, *Op. Cit.* h. 141.

⁵⁰ Pasal 48, Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah (PPT).⁵¹

B. Pembayaran Ganti Rugi dan Perlindungan Hukum dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

1. Syarat Pemberian Ganti Rugi

Pembangunan yang sedang digalakkan di Indonesia membutuhkan areal tanah yang tidak sedikit. Dalam kaitan dengan itu sangat sering terjadi pembebasan tanah yang membawa konsekuensi munculnya berbagai masalah ganti rugi untuk para pemilik tanah itu sendiri.⁵² Hal ini disebabkan karena pihak pemegang hak atas tanah tersebut menuntut untuk memperoleh harga setinggi mungkin, sedangkan pemohon (instansi) yang memerlukan tanah berupaya menekan harga serendah mungkin.

Jika bentuk dan besarnya ganti rugi tersebut tidak disepakati oleh pemegang hak atas tanah maka dapat berakibat tertundanya bahkan gagalnya pengadaan tanah tersebut. Yang dimaksud dengan ganti kerugian dalam pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Penetapan ganti kerugian haruslah didasarkan musyawarah antara panitia dengan para pemegang hak atas tanah. Di dalam mengadakan penafsiran/penetapan besar ganti

⁵¹ Urip Santoso, "Penyelesaian Sengketa Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum". *Jurnal Perspektif*, Vol. XXI No. 3 (September 2016), h. 191

⁵² Patrick McAuslan, *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata* (Jakarta: Gramedia, 1986), h. 53.

kerugian panitia pengadaan tanah hendaknya benar-benar mengusahakan tercapainya persetujuan antara kedua belah pihak berdasarkan musyawarah.⁵³

Musyawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah. Salah satu prinsip dari musyawarah adalah kesetaraan para pihak yang terlibat dalam musyawarah. Atas dasar itu dialog, keterbukaan dan semangat kebersamaan merupakan faktor-faktor penting yang harus dilakukan dalam musyawarah. Dalam proses pemberian ganti rugi, musyawarah merupakan kata kunci untuk mencapai mufakat.⁵⁴

Penilaian ganti kerugian, Lembaga Pertanahan menetapkan penilai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penilai Pertanahan yang selanjutnya disebut penilai menurut pasal 1 angka 11 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* pasal 1 angka 11 Perpres RI No. 71 Tahun 2012 merupakan orang perseorangan yang melakukan penilaian secara independen dan profesional yang telah mendapat izin praktik penilaian dari Menteri Keuangan dan telah mendapat lisensi dari Lembaga Pertanahan (Badan Pertanahan Nasional RI) untuk menghitung nilai/harga objek pengadaan tanah.

⁵³ Akh. Munif, *Op. Cit.* h. xxvii.

⁵⁴ Wargakusu, *Analisis dan Evaluasi Tentang Ganti Rugi dan Pemberian Uang Pesangon dalam Proses Penyerahan Hak Atas Tanah* (Jakarta: Pengayoman Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1995), h. 9.

Menurut pasal 33 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* pasal 65 Perpres RI No. 71 Tahun 2012 yang diberikan ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/ atau kerugian lain yang dapat dinilai⁵⁵. Bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditetapkan dalam pasal 36 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* pasal 74 Perpres RI No. 71 Tahun 2012 yaitu: uang, tanah pengganti, permukiman kembali, kepemilikan saham, atau bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak. Yang termasuk pihak yang berhak menerima ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum menurut penjelasan pasal 40 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* pasal 17 Perpres RI No. 71 Tahun 2012 antara lain pemegang hak atas tanah dan pemegang hak pengelolaan serta *nadzir*⁵⁶ untuk tanah wakaf, pemilik tanah bekas milik adat dan masyarakat hukum adat serta pihak yang menguasai tanah Negara dengan itikad baik, pemegang dasar penguasaan atas tanah dan/atau pemilik bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.⁵⁷

⁵⁵ Dalam penjelasan pasal 33 huruf f Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, yang dimaksud dengan *kerugian lain yang dapat dinilai* adalah kerugian nonfisik yang dapat disetarakan dengan nilai uang, misalnya kerugian karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pemindahan tempat, biaya alih profesi dan nilai atas property sisa.

⁵⁶ Dalam pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, yang disebut dengan *nadzir* adalah pihak yang menerima harta benda wakaf dari wakif untuk dikelola dan dikembangkan sesuai dengan peruntukannya.

⁵⁷ Urip Santoso, *Loc. Cit.*

Pada ketentuannya ganti kerugian diberikan kepada pemegang hak atas tanah. Untuk Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang berada di atas tanah yang bukan miliknya, ganti kerugian diberikan kepada pemegang Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki atau dipunyainya, sedangkan ganti kerugian atas tanahnya diberikan kepada pemegang hak milik atau hak pengelolaan.

Ganti kerugian atas tanah hak ulayat yang diberikan dalam bentuk tanah pengganti, permukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Pihak yang menguasai tanah Negara yang dapat diberikan ganti kerugian adalah pemakai tanah Negara yang sesuai dengan atau tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Misalnya, bekas pemegang hak yang telah habis jangka waktunya yang masih menggunakan atau memanfaatkan tanah yang bersangkutan, pihak yang menguasai tanah Negara berdasarkan sewa-menyewa dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan pemegang dasar penguasaan atas tanah adalah pihak yang memiliki alat bukti yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang yang membuktikan adanya penguasaan atas tanah yang bersangkutan. Misalnya, pemegang akta jual beli atas hak atas tanah yang belum dibalik nama, pemegang akta jual beli atas hak milik

adat yang belum diterbitkan sertifikat, dan pemegang surat izin menghuni.⁵⁸

2. Prosedur Pelaksanaan Ganti Rugi

Telah disebutkan sebelumnya bahwa dalam menentukan pengadaan atas tanah tersebut harus melalui media musyawarah. Dalam melakukan musyawarah untuk menetapkan pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum serta bentuk besarnya ganti rugi, persyaratan yang harus dipenuhi dalam melakukan musyawarah adalah dilakukan secara langsung.⁵⁹ Setelah hasil penilaian dari penilai yang menetapkan bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian disampaikan kepada Lembaga Pertanahan, Lembaga Pertanahan melakukan musyawarah dengan pihak yang berhak dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak hasil penilaian tersebut disampaikan.⁶⁰

Jika pihak yang berhak berhalangan hadir dalam musyawarah tersebut, menurut Perpres RI No. 71 Tahun 2012 pasal 71, pihak yang berhak dapat memberikan kuasa kepada:

- a. Seseorang dengan hubungan darah ke atas, ke bawah atau ke samping sampai derajat kedua atau suami/istri bagi pihak yang berhak berstatus perorangan;
- b. Seseorang yang ditunjuk sesuai dengan ketentuan anggaran dasar bagi pihak yang berhak berstatus badan hukum; atau

⁵⁸ Penjelasan Pasal 40, Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

⁵⁹ Supriadi, *Op. Cit.* h. 92.

⁶⁰ Pasal 37, Undang-Undang No. 2 Tahun 2012.

c. Pihak yang berhak lainnya

Namun apabila pihak yang berhak tersebut tidak hadir dan tidak memberikan kuasa, pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh pelaksana pengadaan tanah. Berdasarkan pasal 37 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, hasil kesepakatan dalam musyawarah tersebut menjadi dasar pemberian ganti kerugian yang dimuat dalam berita acara kesepakatan.

Dalam hal tidak terjadi kesepakatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian, menurut pasal 38 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 *juncto* pasal 73 Perpres RI No. 71 Tahun 2012, pihak yang berhak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 hari kerja setelah musyawarah penetapan ganti kerugian. Selanjutnya Pengadilan Negeri akan memutuskan bentuk dan/atau ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 hari kerja setelah diterimanya pengajuan keberatan. Jika pihak yang berhak masih menolak terhadap putusan Pengadilan Negeri tersebut, maka pihak yang berhak dalam waktu paling lama 14 hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung RI. Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak permohonan kasasi diterima. Putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap akan menjadi dasar pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang mengajukan keberatan. Berdasarkan pasal 39, apabila pihak yang

berhak tersebut menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian tetapi tidak mengajukan keberatan dalam waktu yang telah ditentukan tersebut, karena hukum pihak yang berhak dianggap menerima bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang telah ditetapkan.

Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 pasal 40, pemberian ganti kerugian atas objek pengadaan tanah diberikan langsung kepada pihak yang berhak. Berdasarkan pasal 41, ganti kerugian diberikan kepada pihak yang berhak dari hasil penilaian yang ditetapkan dalam musyawarah atau dari putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung. Setelah menerima pemberian ganti kerugian, pihak yang berhak wajib melakukan pelepasan hak dan menyerahkan bukti penguasaan atau kepemilikan objek pengadaan tanah kepada instansi yang memerlukan tanah melalui Lembaga Pertanahan.

Apabila pihak yang berhak menolak bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian berdasarkan hasil musyawarah atau dari putusan Pengadilan Negeri/Mahkamah Agung, menurut pasal 42 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, ganti kerugian dapat dititipkan di Pengadilan Negeri setempat. Penitipan ganti kerugian di Pengadilan Negeri juga dapat dilakukan apabila:

- a. Pihak yang berhak menerima ganti kerugian tidak diketahui keberadaannya; atau
- b. Objek pengadaan tanah yang akan diberikan ganti kerugian:

- 1) Sedang menjadi objek perkara di pengadilan;
- 2) Masih dipersengketakan kepemilikannya;
- 3) Diletakan sita oleh pejabat yang berwenang; atau
- 4) Menjadi jaminan di bank

Penitipan ganti kerugian tersebut dinamakan konsinyasi. Konsinyasi berasal dari kata *consignatie* yang artinya penitipan yang dilakukan debitur di kantor Pengadilan Negeri karena kreditur tidak mau menerima pembayaran debitur. Beberapa ketentuan mengenai praktik konsinyasi dalam pasal 1404-1412 KUHPerdara.⁶¹ Istilah konsinyasi dalam aturan pengadaan tanah semula dipergunakan dalam surat fatwa Mahkamah Agung RI No. 578/1320/88/IIUM-TV/PDT tanggal 16 November 1988 dalam kasus pembebasan tanah untuk pembangunan waduk Kedung Ombo, yang memuat fatwa sebagai berikut:

“Bahwa untuk mengatasi hambatan dalam melaksanakan proyek pembangunan untuk kepentingan umum, dalam hal pemilik tanah tidak bersedia menerima uang ganti rugi, maka terdapat cukup alasan untuk menggunakan lembaga hukum konsinyasi uang kepada Pengadilan Negeri berdasarkan pasal 1404 KUHPerdara.”⁶²

Setelah pelaksanaan pemberian ganti kerugian dan pelepasan hak tersebut, kepemilikan atau hak atas tanah dari pihak yang berhak menjadi hapus dan alat bukti haknya dinyatakan tidak berlaku.⁶³

⁶¹ Meilya Normawaty Simanjuntak, “Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Yang Berhak Atas Tanah Dalam Hal Ganti Rugi Berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum”. *Jurnal Premise Law*, Vol. 10 No. 7 (Maret 2015), h. 9

⁶² *Ibid.*

⁶³ Pasal 43, Undang-Undang No. 2 Tahun 2012

Dengan hapusnya hak atas tanah, maka tanah itu menjadi tanah yang dikuasai Negara.

3. Perlindungan Hukum Terhadap Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Penghormatan terhadap hak perorangan pada umumnya diakui di dalam UUD 1945, pasal 28H ayat (4) bahwa “setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil secara sewenang-wenang oleh siapapun.” Adanya prinsip tersebut maka hak atas tanah yang dipunyai seseorang sesuai dengan hukum tanah nasional dilindungi dari gangguan pihak lain. Demikian juga hak atas tanah seseorang tidak boleh dirampas dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum, termasuk oleh penguasa.⁶⁴

Perlindungan hukum merupakan konsep yang universal dari suatu Negara hukum. Perlindungan hukum diberikan apabila terjadi pelanggaran maupun tindakan yang bertentangan dengan hukum yang dilakukan oleh pemerintah. Pengertiannya dalam kata perlindungan hukum terdapat suatu usaha untuk memberikan hak-hak yang dilindungi sesuai dengan kewajiban yang harus dilakukan.⁶⁵

Perlindungan hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, secara garis besar dapat diartikan sebagai penghormatan terhadap hak-hak perorang atas tanah. Hal ini berkaitan

⁶⁴ Meilya Normawaty Simanjuntak, *Op. Cit.* h. 13

⁶⁵ Muhammad Yusrizal, *Op. Cit.* h. 128

dengan konsekuensi pengakuan Negara terhadap tanah seseorang atau masyarakat hukum adat, maka Negara wajib untuk memberi jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut sehingga lebih mudah bagi seseorang untuk mempertahankan haknya terhadap gangguan-gangguan dari pihak lain.⁶⁶

Perlindungan hukum tentang hak atas tanah warga masyarakat yang akan diperuntukan bagi pembangunan untuk kepentingan umum, perlu dipahami tentang aspek hukum dalam kehidupan masyarakat. Hukum diharapkan menjadi penyeimbang dan memberikan rasa damai dalam kehidupan masyarakat. Meskipun demikian hukum itu membawa pelbagai konsekuensi terhadap realitas dalam kehidupan masyarakat. Di sisi lain hukum memberikan kesetaraan akan hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat.⁶⁷

Sehubungan dengan rasa keadilan dalam masyarakat, maka diperlukan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku, berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek sosialogis. Oleh karena itu menurut Glissen dan Gorle menyatakan bahwa sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat. Atas dasar landasan pemikiran tersebut memberikan pandangan bahwa keberlakuan peraturan perundang-undangan bisa melindungi masyarakat dalam wilayah hukumnya, atau malah sebaliknya peraturan tersebut justru menindas

⁶⁶ *Ibid.* h. 129

⁶⁷ Wagianto, *Perlindungan Hukum Bagi Warga Masyarakat yang Tanahnya Terkena Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Bandar Lampung* (Lampung: OSA, 2012), h. 49

masyarakat itu sendiri. Hal inilah yang menjadikan perenungan bahwa dalam pembentukan perundang-undangan diharuskan memperhatikan kepentingan publik.⁶⁸

Perlindungan hukum tidak terlepas dari perlindungan hak asasi manusia yang melekat sejak manusia dilahirkan. Oleh karena itu perlu direaktualisasi konsep *the rule of law* maupun konsep *rechstaat* yang menempatkan perlindungan hukum menjadi perlindungan hak asasi manusia sebagai fokus dalam perlindungan hukum masyarakat seutuhnya. Artinya apabila terjadi sengketa pertanahan hendaknya diselesaikan secara musyawarah untuk mencapai suatu kesepakatan guna menyelesaikan kasus-kasus yang muncul dalam sengketa pertanahan.⁶⁹

Selanjutnya dalam konteks pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum diperlukan upaya untuk menyasikan hubungan antara pemerintah/pemerintah daerah dan pihak-pihak yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum tidak mengusik rasa keadilan. Artinya perlu sosialisasi program tersebut, perlu penyamaan persepsi tentang kesepakatan harga tanah, juga proses ganti rugi yang tidak menyulitkan warga masyarakat yang tanahnya terkena pembangunan untuk kepentingan umum.⁷⁰

⁶⁸ *Ibid.* h. 51

⁶⁹ *Ibid.* h. 54

⁷⁰ *Ibid.*

BAB IV

ANALISIS

A. Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2012

Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk siapapun harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh hukum tanah nasional. Selanjutnya bahwa penguasaan dan penggunaan tanah yang berlandaskan hak yang disediakan oleh hukum tanah nasional, dilindungi oleh hukum terhadap gangguan-gangguan dari pihak manapun baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh pihak penguasa sekalipun. Hal ini sangat penting karena di dalamnya mengandung prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah, yang artinya apabila tanah dikuasai oleh pemegang secara sah, jika diperlukan untuk pembangunan harus didahului dengan musyawarah terlebih dulu serta dengan tata cara yang telah diatur oleh Undang-Undang.

Perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah mengandung pengertian bahwa pemegang hak atas tanah berhak dilindungi hak-haknya terkait dengan pengadaan tanah yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Dalam praktik pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, permasalahan yang sering timbul adalah mengenai penetapan besarnya ganti kerugian terhadap hak atas

tanah. Antara para pemegang hak atas tanah dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah seringkali sulit mencapai kesepakatan.

Berdasarkan pasal 9 ayat 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 telah dijelaskan bahwa pada dasarnya pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil. Dalam artian instansi pemerintah harus memberikan jaminan penggantian yang layak kepada yang berhak dalam pengadaan tanah agar mereka mendapatkan kesempatan untuk melangsungkan kehidupan yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah, sehingga menghasilkan suatu ganti rugi yang seimbang.

Oleh karenanya pihak yang memerlukan tanah saat menetapkan nilai ganti kerugian haruslah dilakukan dengan musyawarah, sebagaimana diatur dalam pasal 37 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. Musyawarah tersebut harus dilakukan dengan kekeluargaan dan tidak ada yang mementingkan pihak manapun. Musyawarah yang dilakukan oleh para pihak yang terkait betul-betul musyawarah dan bukan pengarah (apalagi pemaksaan), sehingga proses kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak-pihak yang bermusyawarah dapat dilaksanakan dengan baik.

Pemegang hak atas tanah diberikan perlindungan hukum terhadap ketidaksepakatan dalam hal penetapan ganti rugi, hal ini diatur dalam pasal 38 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012. *Pertama*, pemegang hak atas tanah

dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam waktu paling lama 14 hari kerja setelah ditandatangani berita acara hasil musyawarah dan Pengadilan Negeri memutus bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak diterimanya pengajuan keberatan. *Kedua*, pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri tersebut, maka dalam waktu paling lama 14 hari kerja dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung RI dan Mahkamah Agung RI wajib memberikan putusan dalam waktu paling lama 30 hari kerja sejak permohonan kasasi diterima.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 menetapkan bahwa hak yang dimiliki oleh pihak yang berhak yang tidak mensepakati bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang ditetapkan oleh penilai dari Lembaga Pertanahan adalah mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri, bukan mengajukan gugatan kepada Pengadilan Negeri setempat. Pengadilan Negeri memutus keberatan mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian yang diajukan oleh pihak yang berhak. Atas putusan yang ditetapkan oleh Pengadilan Negeri tersebut, pihak yang berhak dapat menerima atau menolak putusan. Apabila pihak yang berhak menolak putusan Pengadilan Negeri, maka pihak yang berhak dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung RI. Putusan Mahkamah Agung RI merupakan putusan yang terakhir (final), sehingga tidak ada upaya Peninjauan Kembali (PK).

Putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung RI yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap menjadi dasar pembayaran ganti kerugian oleh instansi yang memerlukan tanah kepada pihak yang berhak. Penyelesaian sengketa mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Pengadilan Negeri merupakan sengketa keperdataan. Sengketa keperdataan dapat disebabkan oleh wanprestasi (ingkar janji) atau perbuatan melanggar hukum. Penyelesaian sengketa mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Pengadilan Negeri disebabkan oleh perbuatan melanggar hukum bukan wanprestasi (ingkar janji) sebab antara Lembaga Pertanahan dan pihak yang berhak belum ada hubungan hukum. Oleh karena itu, sengketa mengenai bentuk dan/atau besarnya ganti kerugian dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum disebabkan oleh perbuatan melanggar hukum oleh Lembaga Pertanahan.

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 juga memuat pasal yang berisikan prinsip-prinsip dan asas-asas pengadaan tanah untuk dijadikan sebagai aturan substansi atau ketentuan materiil dalam pengadaan tanah. Sebagaimana yang diatur dalam pasal 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 yang menjelaskan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan berdasarkan asas kemanusiaan, keadilan, kemanfa'atan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, keberlanjutan dan keselarasan. Sedangkan prosedur atau tata cara pengadaan tanah yang diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2012

dan peraturan pelaksanaannya dijadikan sebagai aturan formil atau hukum acaranya dengan ketentuan sebagai hukum acara pengadaan tanah untuk kepentingan umum, hal ini sangatlah penting agar dalam pelaksanaannya tidak mengusik rasa keadilan masyarakat.

B. Tinjauan Hukum Islam Terhadap Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah

Pada hakikatnya segala sesuatu yang ada di langit dan di bumi termasuk tanah adalah milik Allah SWT. Kemudian Allah sebagai pemilik hakiki, memberikan kuasa (*istikhlaf*) kepada manusia untuk mengelola milik Allah ini sesuai dengan hukum-hukum-Nya. Hak milik individu ini diakui didasarkan prinsip *hifz al-mal* (memelihara harta). Jadi manusia memiliki hak untuk menggunakan dan mengelola tanah yang ada di bumi dengan syarat bahwa hak milik individu ini dibatasi oleh hak-hak orang lain.

Prinsip pengadaan tanah dalam Islam dapat disamakan dengan prinsip *tijarah* (transaksi), yang secara sederhana dapat diartikan dengan peralihan hak dan kepemilikan dari satu tangan ke tangan lain. Prinsip *tijarah* ini harus ada unsur suka sama suka dan tidak ada unsur penipuan. Begitu juga dengan pengadaan tanah, saat tanah hak milik seseorang ini akan dialihkan, kesepakatan antara ke dua belah pihak sangat diperlukan agar tidak ada yang merasa dirugikan. Islam sangat melindungi dan menghormati hak milik seseorang. Islam juga mengharamkan jika

seseorang memakan harta sesamanya dengan cara yang *bathil*. Seperti firman Allah dalam QS. An-Nisaa': 29

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ
تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْ ۚ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ
رَحِيمًا ﴿٢٩﴾

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil, kecuali dengan jalan perniagaan yang berlaku dengan suka sama-suka di antara kamu. dan janganlah kamu membunuh dirimu¹; Sesungguhnya Allah adalah Maha Penyayang kepadamu.”

Pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan oleh Rasulullah dan Umar bin Khattab adalah dengan cara jual beli (*al-ba'i*). Jadi terdapat proses tukar menukar dan peralihan kepemilikan tanah dengan penggantian atau ganti rugi. Ganti rugi dalam Islam ini setidaknya setimpal dengan tanah yang dijual, jadi orang tersebut dapat menutupi kerugian karena telah kehilangan tanahnya. Contoh nya adalah ketika Umar bin Khattab melakukan perluasan Masjid dengan membeli tanah-tanah yang ada disekitar Masjid tersebut dengan ganti rugi yang setara dengan harga tanah yang dilepaskan. Sebagian mereka menerima dengan suka rela, namun sebagian mereka awalnya menolak sehingga Umar melakukannya dengan paksa dengan cara meletakkan uang pembayarannya di tempat ruang penjaga Ka'bah.

¹ Larangan membunuh diri sendiri mencakup juga larangan membunuh orang lain, sebab membunuh orang lain berarti membunuh diri sendiri, Karena umat merupakan suatu kesatuan.

Hal ini berarti peralihan hak atas tanah ini juga dapat dilakukan dengan cara paksa. Asal dengan satu syarat yaitu tanah yang akan dicabut tersebut pemanfaatannya benar-benar digunakan demi kepentingan umum (*masalah 'ammah*). Seperti dalam kaidah *fiqhiyyah*:

“Kemaslahatan publik didahulukan daripada kemaslahatan individu”.

Kemaslahatan yang bersifat umum memang harus diprioritaskan untuk direalisasikan meskipun harus mengenyampingkan kemaslahatan individu. Hal ini dikarenakan kemaslahatan umum lebih menyangkut kebutuhan orang banyak dan tidak hanya mementingkan kebutuhan seorang atau pergolongan semata. Selain itu pembangunan yang akan dilakukan oleh pemerintah harus lebih besar maslahatnya daripada mudharatnya. Seperti dalam kaidah *fiqhiyyah*:

“Jika ada beberapa kemaslahatan bertabrakan, maka maslahat yang lebih besar (lebih tinggi) harus didahulukan. Dan jika beberapa mafsadah (bahaya, kerusakan) bertabrakan, maka yang dipilih adalah mafsadah yang paling ringan.”

Kaidah ini menjelaskan, apabila ada beberapa kemaslahatan yang tidak mungkin digabungkan (dikerjakan sekaligus), maka kemaslahatan yang lebih besar yang didahulukan. Karena pada urusan yang mengandung kemaslahatan lebih besar itu ada tambahan kebaikan dan lebih dicintai Allah SWT. Dan karena Islam sangat melindungi hak milik seseorang jadi pengadaan tanah itu harus benar-benar karena kondisi keterpaksaan dan tidak ada jalan lain yang tersedia, dalam artian jika tidak dilakukan maka

proses pembangunan yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat luas tidak mungkin terlaksana.

Pelaksanaan pengadaan tanah harus didasarkan pada *syara'*. Tidak boleh ada pihak yang merasa terzhalimi dari pengadaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah. Dalam Islam, Allah telah menetapkan hukuman bagi orang yang mengambil tanah milik orang lain secara zhalim. Sesuai dengan sabda Rasulullah SAW:

*“Barang siapa yang berbuat zhalim (dengan mengambil sejengkal tanah maka dia akan dikalungi (dengan tanah) dari tujuh lapis bumi.”*²

Oleh karena itu sebelum dilaksanakannya pengadaan tanah, musyawarah dengan pemegang hak atas tanah itu sangat diperlukan seperti yang dilakukan oleh Rasulullah dan Umar bin Khattab sebelum mengambil tanah milik masyarakatnya. Musyawarah tersebut dilakukan untuk membahas besarnya ganti rugi yang dibutuhkan pemilik sehingga antara pemilik/pemegang hak atas tanah dan pemerintah ada kata sepakat. Hal ini bertujuan agar kerugian dari pemegang hak atas tanah itu dapat tertutupi dan orang tersebut tidak merasa terzhalimi dengan pemerintah yang mengambil tanahnya.

² Mutafaqun Alaih, Riyadush Shalihin, No. 206.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pembahasan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya mengenai perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, maka penulis mengambil beberapa kesimpulan:

1. Perlindungan hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, secara garis besar dapat diartikan sebagai penghormatan terhadap hak-hak perorangan atas tanah. Keberadaan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 telah memberi perlindungan hukum kepada pemilik/pemegang hak atas tanah yaitu dalam bentuk pemberian ganti rugi terhadap tanah yang diambil berdasarkan penilaian dari penilai yang ditunjuk oleh panitia pengadaan tanah. Ganti rugi tersebut juga ditetapkan dengan musyawarah antara pemilik/pemegang hak atas tanah dengan instansi yang memerlukan tanah, sebagaimana yang diatur dalam pasal 37 UU No. 2 Tahun 2012. Bentuk lain dari perlindungan hukum serta penghormatan hak atas tanah dalam pengadaan tanah adalah pemilik/pemegang hak atas tanah juga dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan apabila ganti kerugian yang ditetapkan penilai tidak sesuai dengan keinginan, sebagaimana yang diatur dalam pasal 38 UU No. 2 Tahun 2012.

2. Syariah Islam tidak mempunyai satu teori lengkap yang berhubungan dengan sistem pertanahan atau Undang-Undang pertanahan. Perkembangan Undang-Undang pertanahan Islam secara ringkas dapat dilihat dari praktek-praktek yang dilaksanakan oleh Rasulullah SAW. Agama Islam merupakan pelopor awal lahirnya fungsi sosial terhadap suatu benda. Hal ini dapat dilihat dari ajaran-ajaran Islam yang mengakui adanya hak orang lain atas benda yang dimiliki seseorang. Dalam perspektif hukum Islam, pengadaan tanah untuk kepentingan umum diperbolehkan apabila peruntukannya untuk kepentingan umum atau kemaslahatan umum (*mashlahah 'ammah*). Ketika pemerintah akan mengambil tanah masyarakat untuk kepentingan umum, harus ada proses ganti rugi dengan pemiliknya, seperti yang dilakukan Rasulullah SAW dan Umar bin Khattab, beliau telah mengganti uang kerugian kepada pemiliknya menurut harga yang setimpal dengan tanah yang dilepaskan.

B. Saran

Penyelenggara Negara sebagai pengemban amanah untuk mengelola urusan publik, memang harus mendahulukan kepentingan yang bersifat umum dan menjaga kemaslahatan masyarakat banyak di atas kepentingan perorangan dan golongan. Namun dibalik itu, pemerintah juga harus mengutamakan dan berperan aktif dalam memberikan jaminan perlindungan hukum bagi kepentingan individu.

Dalam pengadaan tanah, pelaksanaannya harus dilakukan sesuai dengan asas-asas pengadaan tanah. Khususnya dalam hal pemberian ganti rugi, harus diberikan secara layak dan adil dengan pengertian bahwa penggantian itu tidak membuat kondisi kehidupan pemegang hak atas tanah semakin rendah atau terpuruk setelah tanahnya dilepas untuk digunakan bagi kepentingan umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Rahman. Kebijakan Pemerintah Terhadap Rakyat (Analisis Kasus Pembebasan Tanah dalam Pandangan Fiqh). Skripsi Program Sarjana Hukum Islam UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2009.
- Abdurrahman. *Masalah Perwakafan Tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf di Negara Kita*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1990.
- Abd. Rahman Dahlan. *Ushul Fiqh*. Jakarta: Amzah, 2014.
- A. Djazuli. *Fiqh Siyasah (Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah)*. Jakarta: Kencana, 2013.
- Akh. Munif. Perlindungan Hukum Terhadap Hak-hak Rakyat Atas Tanah dalam Pembangunan. *Jurnal Yustitia*, Vol. 11 No. 1, Mei 2011.
- Afzalur Rahman. *Doktrin Ekonomi Islam*. Yogyakarta: PT. Dana Bhakti Wakaf, 1995.
- Amir Syarifuddin. *Garis-Garis Besar Fiqh*. Jakarta: Kencana, 2010.
- . *Ushul Fiqh*. Jakarta: PT. Logos Wacana Ilmu, 1997.
- . *Ushul Fiqh*. Jakarta: Kencana, 2009.
- Arie Sukanti Hutagalung, Markus Gunawan. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008.
- Bachsan Mustafa. *Hukum Agraria Dalam Perspektif*. Bandung: Remadja Karya, 1988.
- Bambang Waluyo. *Penelitian Hukum dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 1991.
- Beni Ahmad Saebani. *Fiqh Siyasah*. Bandung: Pustaka Setia, 2015.
- Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2005.
- Djoko Prakoso, Budiman Adi Purwanto. *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.

- Djoni Sumardi Gozali. *Hukum Pengadaan Tanah*. Yogyakarta: UII Press, 2018.
- Effendi Perangin. *401 Pertanyaan dan Jawaban Tentang Hukum Agraria*. Jakarta: Rajawali, 1986.
- . *Mencegah Sengketa Tanah*. Jakarta: Rajawali, 1986.
- Hendi Suhendi. *Fiqh Muamalah*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Husain Husain Syahatah. *Perlindungan Aset Publik dalam Perspektif Hukum Islam*. Jakarta: Sinar Grafika, 2005.
- Irfan Mahfud Ra'ana. *Sistem Ekonomi Pemerintahan Umar Ibn Al-Khatab*. Jakarta: Pustaka, 1997.
- Ida Nurlinda. *Penyelesaian Sengketa dan/atau Konflik Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Seminar Nasional Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Pasca Berlakunya Undang-Undang No. 2 tahun 2012, Universitas Airlangga, Surabaya, 27 November 2012.
- I Wayan Suandra. *Hukum Pertanahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 1994.
- Jamaluddin Mahasari. *Pertanahan dalam Hukum Islam*. Yogyakarta: Gama Media, 2008.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Jakarta: Balai Pustaka, 1991.
- Kartini Kartono. *Pengantar Metodologi Riset Sosial*. Bandung: Maju Mundur, 1990.
- Meilya Normawaty Simanjuntak. Perlindungan Hukum Terhadap Pihak Yang Berhak Atas Tanah Dalam Hal Ganti Rugi Berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Premise Law*, Vol. 10 No. 7, Maret 2015.
- Muhammad Yusrizal. Perlindungan Hukum Pemegang Hak Atas Tanah dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal De Lega Lata*, Vol. 2 No. 1, Juni 2017.
- Muhammad, Quthb Ibrahim. *Kebijakan Ekonomi Umar Bin Khattab*. Syarifuddin Shaleh. Jakarta: Pustaka Azzam, 2002.
- Muwahid. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum yang Melibatkan Pihak Swasta Perspektif Hukum Islam. *Jurnal Al-Daulah*, Vol. 7 No. 1, April 2017.

- M. Sulaeman Jajuli. *Ekonomi Islam Umar bin Khattab*. Yogyakarta: Deepublish, 2016.
- Nurhayati A. Hak-Hak Atas Tanah Menurut Hukum Islam dan Undang-Undang Pokok Agraria. *Jurnal Al-Muqaranah*, Vol. 5 No. 1, 2017.
- , Studi Komparatif Ganti Rugi Atas Tanah Ditinjau dari Perspektif Hukum Islam dan Hukum Agraria Nasional. Disertasi Program Doktor Hukum Islam IAIN Sumatera Utara, Medan, 2014.
- Patrick McAuslan. *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*. Jakarta: Gramedia, 1986.
- Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Mahasiswa, UIN Raden Intan Lampung, 2016.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*. Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987.
- Rini Mulyanti. Analisis Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Tesis Program Magister Kenotarian Universitas Indonesia. Jakarta, 2013.
- Rizky Amalia. Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait dengan Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Yuridika*, Vol. 27 No. 3, September-Desember 2012.
- Saleh Adiwinata. *Bunga Tampi Hukum Perdata dan Tanah*. Bandung: Remadja Karya CV, 1984.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Soerojo Wignjodipoero. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*. Jakarta: Haji Masagung, 1993.
- Sudarsono. *Kamus Hukum*. Jakarta: Renika Cipta, 2013.
- Sulaiman Rasjid. *Fiqh Islam*. Bandung: Sinar Baru Algensido, 2001.
- Supriadi. *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Sutrisnohadi. *Metodologi Research*. Yogyakarta: Andi Offset, 1990.

Urip Santoso. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Prenada Media, 2005.

-----, Penyelesaian Sengketa Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Perspektif*, Vol. XXI No. 3, September 2016.

Wagianto. *Perlindungan Hukum Bagi Warga Masyarakat yang Tanahnya Terkena Pembangunan Untuk Kepentingan Umum di Bandar Lampung*. Lampung: OSA, 2012.

Wargakusu. *Analisis dan Evaluasi Tentang Ganti Rugi dan Pemberian Uang Pesangon dalam Proses Penyerahan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Pengayoman Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1995.

Masjid Nabawi". (On-line), tersedia di:
http://id.m.wikipedia.org/wiki/Masjid_Nabawi.html (06 Mei 2018).

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA)

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Peraturan Presiden RI No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum